



3 1761 11765994 6



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117659946>

CA1
J740
- A56

Government
Publications



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada

Annual Report Information Commissioner 2005-2006





Annual Report Information Commissioner 2005-2006

"Countless individuals reported that senior officials, both political and administrative, find various ways to deny providing information to the public."

Justice John H. Gomery, *Restoring Accountability*
2nd Report of the Commission of Inquiry in the
Sponsorship Program and Advertising Activities, 2006
Cf. pp. 43-44



The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 22nd Floor
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 947-7294
(613) 947-0388 (telecommunications device for the deaf)
general@infocom.gc.ca
www.infocom.gc.ca

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2006

Cat. No. IP1/2006
ISBN 0-662-49236-6

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Subsection 2(1)

Access to Information Act

June 2006

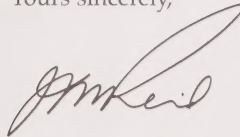
The Honourable Noël A. Kinsella
The Speaker
Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Kinsella:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2005 to March 31, 2006.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Reid', with a large, sweeping flourish at the end.

The Hon. John M. Reid, P.C.

June 2006

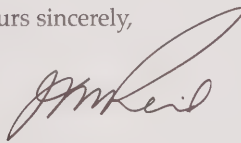
The Honourable Peter Milliken
The Speaker
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Milliken:

I have the honour to submit my annual report to Parliament.

This report covers the period from April 1, 2005 to March 31, 2006.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J. M. Reid', with a large, sweeping loop at the end.

The Hon. John M. Reid, P.C.

2005-2006 ANNUAL REPORT

Table of Contents

MANDATE	1
Chapter I: A POLITICAL ROLLER COASTER RIDE	3
Low points	3
High points	5
Recurring themes: Delays	9
Recurring themes: Merger with Privacy	12
Recurring themes: Funding	15
Recurring themes: Professionalizing Access to Information Officers	16
Chapter II: DELAYS IN THE SYSTEM – REPORT CARDS ...	19
Chapter III: INVESTIGATIONS AND REVIEWS	27
Commissioner-initiated complaints	27
Systemic complaint received by the Commissioner	27
“Report Card” investigations	28
Non-systemic complaints from the public	28
Disposition of workload	28
Complaints in backlog	29
Completion times	30
Miscellaneous	30
Tables	30
Chapter IV: CASE SUMMARIES	37
Index of Case Summaries	51
Chapter V: THE ACCESS TO INFORMATION ACT AND THE COURTS	53
A. The Role of the Judiciary	53

B. The Information Commissioner	
in the Courts	54
I. Cases completed	54
II. Cases in progress – Information	
Commissioner as applicant/appellant ...	64
III. Cases in progress – Information	
Commissioner as a respondent	68
IV. Cases in progress – Information	
Commissioner as an intervenor	69
C. Legislative Changes	72

Chapter VI: CORPORATE SERVICES	81
---	----

MANDATE

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*—Canada's freedom of information legislation.

The Act came into force in 1983 and gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted, or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial timeframe.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security, and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for requested information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the Info Source guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus, he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

CHAPTER I

A Political Roller Coaster Ride

A Liberal minority government, a winter general election, a Conservative minority government, the interim and final reports of the Gomery Commission – for the country, the past year in politics was a thrilling ride! So, too, was it for the *Access to Information Act*. Every politician in search of high ground or a defensive position on matters of scandal or accountability had something to say about our right to know.

Yet, a front seat on a political roller coaster ride can be as dangerous as it is thrilling. This report recounts how the *Access to Information Act* and its Information Commissioner were affected by the past year's political events.

Low Points

A particularly troubling low point was the former Liberal government's refusal to accept the expressed will of Parliament (and its own promise) to introduce a bill to amend and strengthen the *Access to Information Act*. Instead, the former government pushed legislative proposals (such as the so-called whistleblower protection law) that derogated from the right to know, and took specific decisions to deprive the Information Commissioner of sufficient funds to perform his watchdog function.

Equally concerning were the actions taken by the former Liberal administration at the end of the Information Commissioner's seven-year term (the term expired on June 30, 2005). Prior to the end of the Information Commissioner's term, Parliament voted by overwhelming majority – including the Liberal government's front benches – to extend the Information Commissioner's term by one year. Subsection 54(3) of the *Access to Information Act* permits such a course of action. It provides:

“The Information Commissioner, on the expiration of a first or any subsequent term of office, is eligible to be re-appointed for a further term not exceeding seven years.”

The former Liberal government rejected the expressed will of the House of Commons in two disturbing ways. First, the former government announced that the commissioner's term would be extended for only three months; second, it effected the extension of term pursuant to subsection 54(4) of the *Access to Information Act*, rather than pursuant to subsection 54(3), quoted above.

Subsection 54(4) of the Act states:

“In the event of the absence or incapacity of the Information Commissioner, or if the office of Information Commissioner is vacant, the Governor in Council may appoint another qualified person to hold office instead of the Commissioner for a term not exceeding six months, and that person shall, while holding that office, have all of the powers, duties and functions of the Information Commissioner under this or any other Act of Parliament and be paid such salary or other remuneration and expenses as may be fixed by the Governor in Council.”

The clear words of subsection 54(4) indicate that this provision is not intended for dealing with the renewal, extension, or re-appointment of a sitting information commissioner. The section specifically refers to “absence or incapacity of the Information Commissioner or if the office of the Information Commissioner is vacant”. None of these conditions existed when the former Liberal administration invoked subsection 54(4) to extend the Information Commissioner’s term by three months. The section also uses the phrase: “... may appoint another qualified person to hold office instead of the commissioner...” The former Liberal government used this provision to extend the sitting commissioner’s term; it did not appoint another person in the commissioner’s stead.

Why would a government take this course? What is the practical distinction between extending the term of a sitting information commissioner pursuant to subsection 54(3) and doing so pursuant to subsection 54(4)?

The distinction is significant, and it is this: a re-appointment pursuant to subsection 54(3) preserves the independence of the commissioner. It preserves his or her protection against dismissal by the government (the Act requires approval of the House and Senate for dismissal) and it preserves the salary protection which the Act gives to commissioners (commissioners must be paid a salary equal to the salary of a judge of the Federal Court). On the other hand, a person appointed pursuant to subsection 54(4) has no statutory protection against summary dismissal by the government and the government retains sole discretion to set the appointee’s level of remuneration.

In other words, a person re-appointed pursuant to subsection 54(3) is the Information Commissioner of Canada and a true Officer of Parliament, whereas a person appointed pursuant to subsection 54(4) is an “at pleasure” appointee of the government-of-the-day charged with carrying out the commissioner’s functions.

The former Liberal administration adopted the same troubling approach a second time when it extended the commissioner's term for a further six months to March 31, 2006. For nine months, thus, Canadians have not had the benefit of an information commissioner who is, in law, independent of government.

Effective April 1, 2006, the Conservative government also invoked subsection 54(4) of the Act to extend the commissioner's term by six months. Given the flawed approach taken by the previous Liberal administration, the Conservative government had little choice but to repeat the error until Parliament returns and an information commissioner can be appointed with full independence of government and genuine Officer of Parliament status.

In the process of reforming the *Access to Information Act*, care must be taken by Parliament to remove from future governments the opportunity to interfere with the Information Commissioner's independence in end-of-term situations.

High Points

The positive highlight of the year was the election promise by now Prime Minister Harper to make it one of his very first orders of business to introduce the "*Open Government Act*". This Act – a package of comprehensive amendments to strengthen the *Access to Information Act* – was drafted by the Office of the Information Commissioner at the request of the pre-election Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. It received the approbation of the Standing Committee in one of its final acts before the election. Many of the proposals contained in the proposed *Open Government Act* were also endorsed by Justice Gomery in his second report.

At the end of this reporting year, Parliament had not resumed and so, at this writing, there are many unknowns, including whether or not the new government will get "cold feet", and how the other parties will react to the proposed *Open Government Act* in a minority government situation. Information commissioners, through bitter experience, have a profound appreciation for the ability of governments to disappoint when it comes to making good on promises to beef-up access rights. Even new governments, history has shown, quickly lose the courage and determination to give Canadians stronger access to information rights. Nevertheless, in the 23 years since the *Access to Information Act* came into force, this is the closest we have ever come to comprehensive reform and strengthening of this law.

Reform Required

The need for reform is pressing. Year after year, by commissioner after commissioner, Parliament is told that many public officials – both elected and non-elected – just don't get it! They don't get the basic notion that, in passing the *Access to Information Act* in 1983, Parliament wanted a shift of power away from ministers and bureaucrats to citizens. Parliament wanted members of the public to have the positive legal right to get the facts, not the "spin"; to get the source records, not the managed message; to get whatever records they wanted, not just what public officials felt they should know.

Ministers and bureaucrats, regrettably, didn't get the memo on this one! Still, after almost 23 years of living with the *Access to Information Act*, the name of the game, all too often, is how to resist transparency and engage in damage control by ignoring response deadlines, blacking-out the embarrassing bits, conducting business orally, excluding records and institutions from the coverage of the *Access to Information Act*, and keeping the system's watchdog overworked and under-funded.

No; of course not – it is not all bad news. There has been progress. But the clear lesson of these past years is that governments continue to distrust and resist the *Access to Information Act* and the oversight of the Information Commissioner. Even in its very early days, the new government has already launched a court action against the Information Commissioner, challenging powers that the Information Commissioner has exercised for many years, and which even the litigious Chrétien administration did not challenge.

Vigilance, by users, the media, academics, the judiciary, information commissioners, and Members of Parliament, must be maintained against the very real pressures from governments to take back from citizens the power to control what, and when, information will be disclosed.

Each and every one of the fine initiatives to improve government accountability that were put forward by Justice Gomery, by the parties during the election, and by the Liberal government in response to the sponsorship scandal, require the nourishment of unfiltered knowledge about what goes on in government, if they are to be truly effective. There can be no true accountability, or true disincentive for corruption and maladministration, without the bright light of transparency. That was the motivation for the changes the Information Commissioner published this year in the form of the *Open Government Act*.

At the heart of the suggested changes is a mandatory requirement to create records, backed up by penalties for non-compliance. Once adopted, one of the top priorities of the public service – if not the government – will be to establish

record-creation and record-retention protocols for every business line and activity of government – from staffing and classification, to pay and benefits, to contracting, to grants and contributions, to investigations and audits, to policy development and advice-giving, and to managerial activities. Why will all this be a priority? Because accepted record-creation and record-retention standards for all business lines will be a prudent defence against accusations of failure to comply with this new duty to create records.

Justice Gomery also saw this critical link between records management and good accountable governance. This is what Justice Gomery had to say:

“The Commission concurs with the Information Commissioner that there should be mandatory record-keeping in government, and that the obligation to create a “paper trail” should be something more than a matter of policy. It should be an explicit part of the law of Canada.”

“Accordingly, the Commission agrees that the *Access to Information Act* should be amended to include an obligation on the part of every officer and employee of a government institution to create records that document decisions and recommendations, and that it should be an offence to fail to create those records. Going further, the Commission believes that there should also be free-standing record-keeping legislation which would require public servants and persons acting on behalf of the Government to collect, create, receive and capture information in a way that documents decisions and decision-making processes leading to the disbursement of public funds. This would make it possible to reconstruct the evolution of spending policies and programs, support the continuity of government and its decision-making, and allow for independent audit and review. Such record-keeping legislation should state clearly that deliberate destruction of documentation and failure to comply with record-keeping obligations are grounds for dismissal.”

“The reason for the creation of legal obligations to maintain and not to destroy government records, in addition to similar rules in the access to information regime, is that the rationale for mandatory record-keeping does more than facilitate public access to information: it ensures good government and accountability, a requirement consistent with the theme of the Commission’s overall recommendations.”

[Gomery Report #2 at pp. 180-181]

Indeed, the legal requirement to create records is a vitally important first step – but only a first step. The entire life cycle of recorded information held by government requires regulation. The good guidance given in the government’s policy on management of government information (MGI Policy) has not been

implemented in practice to an acceptable extent. Now is the time for a comprehensive information management act that will enshrine accountabilities for monitoring and enforcement – accountabilities which are, at present, highly confusing.

At present, the only statute that specifically mandates a minister to pay attention to how the government's information is managed is the *Access to Information Act*. Section 70 of the Act contains this provision:

Section 70(1) "... the designated Minister (President of the Treasury Board) shall

(a) cause to be kept under review the manner in which records under the control of government institutions are maintained and managed to ensure compliance with the provisions of this Act and the regulations relating to access to records."

This is the statutory basis for the MGI policy, yet no President of the Treasury Board, in the 23 years since the Act's passage, has ever caused a single study to be made into the effect on access rights of information management practices. Yes, there have been efficiency studies, and e-government studies, and procurement initiatives and standards, and all the other good and important initiatives undertaken over the years by the Chief Information Officer Branch of the Treasury Board Secretariat – but virtually no attention paid to the statutory mandate.

The Office of the Information Commissioner intends to devote some considerable attention to monitoring how the Treasury Board Secretariat (TBS) is fulfilling its statutory obligations under the *Access to Information Act*, and this is, perhaps, the most important of those obligations. The other obligation placed on TBS by law is to ensure that all government institutions capture and report annually statistics on how the *Access to Information Act* is being administered. For almost 23 years, TBS has been content to capture only basic descriptive information, such as numbers of requests, categories of requesters, exemptions invoked, and so forth. Statistics that reveal performance deficits or successes are not captured. For example, government institutions are not required to publish the percentage of requests received that are answered late – a highly reliable predictor of the state of health of access administration in any institution. If the proposed *Open Government Act* is adopted, some gathering of basic performance data would be mandatory.

The proposed new *Open Government Act*, which the Information Commissioner presented to the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in October of 2005, contains the following features:

1. All exemptions should contain an injury test and be discretionary. As well, all exemptions should be subject to a public interest override. In this way, Parliament would send the clear message that this is an openness law not a secrecy code, and that the default position is disclosure.
2. Public officials should be required to document their decisions, actions, considerations, and deliberations. This law, this right of access, means nothing if public officials don't keep appropriate records and conduct governance in an oral culture.
3. The last vestiges of unreviewable government secrecy – i.e. cabinet confidences – should be brought within the coverage of the law and the review jurisdiction of the commissioner. Cabinet confidentiality risks being broadly, and too self-servingly, applied by governments when it is free from independent oversight.
4. The coverage of the access law must be made comprehensive to all the mechanisms of government through which public funds are spent or public functions discharged. Of course, this would include all Crown Corporations, Foundations, and Agents of Parliament, as well as ministers' offices and the Prime Minister's Office. The right to know is at profound risk when governments have the discretion to decide which entities, and hence which records, will be subject to the right of access and which will not. The very purpose of the *Access to Information Act* was to remove the caprice from decisions about disclosure of government records; now is the time to remove the caprice from decisions about which entities will be subject to the Act.
5. Connected with this notion, that the coverage of the Act should be comprehensive, is the notion that the Act should be a complete code setting out the openness/secrecy balance. No longer should secrecy provisions in other statutes be permitted to be mandatory, in perpetuity, without meeting any of the tests of secrecy in the Act's substantive exemptions. Section 24 of the *Access to Information Act*, which sets out this open-ended, mandatory, class exemption, should be abolished.

Recurring Themes: Delays

As mentioned earlier, a good indicator of the overall effectiveness of the access to information process in government is the percentage of access requests made to government that are answered within the statutory deadlines. Regrettably, the government does not gather and report this key statistic. Consequently, it is only possible to offer here an impression based on the number of delay

complaints received as compared with previous years, and on the results of the commissioner's report card reviews of selected government institutions.

On that basis, it appears that the problem of delay remains a significant concern. This year, a higher percentage of complaints were delay complaints than was the case last year. Three of the institutions newly reviewed this year (Immigration and Refugee Board, Public Safety and Emergency Preparedness Canada, Royal Canadian Mounted Police) received failing grades, indicating an unacceptably high percentage of late responses to access requests. Five institutions that received a failing grade last year again received "Fs" this year. More will be said about delays in the "Report Card" section. Suffice to say that the Information Commissioner will require the assistance of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, as well as the assistance of the President of the Treasury Board, if the persistent problem of delay is to be solved once and for all.

The Standing Committee made an important contribution last year to solving the problem of delay, when it called officials from the departments that had received failing grades on their report cards to explain themselves. This determination by the committee to publicly expose the problem served to focus the minds of senior officials on taking response times seriously.

The President of Treasury Board, too, has an important role to play in (1) ensuring that ATI functions in departments are properly resourced; (2) issuing best practices and offering consulting services to problem institutions; (3) maintaining and managing a "flying squad" of ATI professionals to respond to request surges in the system; (4) professionalizing ATI workers and ending expensive and inappropriate reliance upon contract workers; (5) collecting the statistics necessary to allow TBS (and the public) to identify problem areas as soon as possible; (6) enforcing good records management throughout government; (7) increasing pro-active disclosures of government information; and (8) educating managers and exempt staffers as to their ATI obligations.

Under the Liberal administration, the Presidents of the Treasury Board gave no meaningful priority to their obligations as designated minister responsible for the administration, across government, of the *Access to Information Act*. This statutory function of the President of Treasury Board must be given a greater priority and importance within TBS. The TBS' ATI responsibility centre has an obligation to become a conscience for openness within government as a whole. It has, all too often, been in the service of the governments' communications effort to explain away, and minimize, failures of compliance with the *Access to Information Act* throughout the system.

Technology, too, continues to offer promise to help solve the problem of delay.

In the late 1990s, the Information Commissioner's "Report Cards on Compliance with Response Deadlines under the *Access to Information Act*" recommended that institutions make use of the latest technologies to assist them in meeting their response time obligations under the Act.

One product in particular, **ATIPimage**, which was originally part of a package entitled **ATIPsuite**, was recommended for its potential in easing the work associated with processing records. At that time, the company which offered this product was known as MPR & Associates, and its pamphlet had the following to say about it:

"**ATIPimage** uses document imaging technology to achieve a paperless ATIP case review process that lets you and your staff focus on actual case management rather than clerical tasks. Electronically sever text, attach notes, apply and track sections of the Act, disclose documents and more with a click of the mouse. You can paginate and print out consultation and release packages automatically. Search and retrieve one specific document within thousands of pages instantly. A duplicity-checking feature ensures duplicate or similar documents are processed exactly the same way."

The vast majority of institutions now use technology – inclusive of imaging technologies – to assist them with the administrative work associated with the *Access to Information Act*. **ATIPimage** has undergone various upgrades, and is now known as **AccessPro Redaction Imaging**, which forms part of PrivaSoft's **Access Pro Suite**. The software now has one additional timesaving feature: it allows electronic documents to be saved directly into the system.

Have imaging technologies helped to alleviate response times? The short answer is "no." Although these imaging technologies offer processing advantages, the clerical work associated with getting the information into the system can be extremely time-consuming. Of course, the length of time that it consumes is dependent on the volume of records involved, the volume of requests being processed within the institution, the number of scanners available, and the number of support staff available to assist with the work.

The preliminary clerical work includes preparation, scanning, and indexing. Preparation involves the removal of staples, clips, and/or pegs. If records are in rough condition, or of unusual size, they may need to be photocopied. Scanning can be a long process, particularly if the records sit in long queues waiting to be scanned. Indexing includes the manual data entry of myriad identifying information, such as the identification of document type (memo, letter...), date,

“to” and “from”, et cetera. Finally, either before or after the records are in electronic form, the records are triaged, meaning the records are reviewed for relevancy and duplicates are removed. If the preliminary processes add more than one week to the processing timelines, they effectively diminish or cancel out the benefits of electronic review processes.

Manual indexing is a major stumbling block in fully exploiting technology to reduce response times. Unfortunately, the problems associated with manual indexing are not easily resolved by institutions. Few institutions are in a position to hire a large contingent of clerical staff to do this tedious work. Yet, too often, this work is being performed by ATIP analysts or contractors, on a time-permitting basis. It takes away valuable time from their most significant work: reviewing and preparing records for release.

Imaging technologies can yet be improved to solve some of these remaining problems. We urge more work on developing improved text recognition capabilities. Indexing should become a seamless process, performed by the software, whereby key elements of records are recognized and captured as the records are scanned into the system.

Recurring Themes: Merger of the Offices of the Information and Privacy Commissioners

From time to time, since the early 1990s when the Mulroney government announced its intention to merge the offices of the Information and Privacy Commissioners under a single commissioner (an initiative which was not abandoned), the pros and cons of such an initiative have been debated. The debate commenced anew in this reporting year when the former Liberal government announced, in June of 2005, that it would appoint an eminent person to inquire into, and make recommendations concerning, the merits of merging the Information and Privacy Commissioners' offices.

The person so appointed, former Supreme Court Justice the Honourable Gérard La Forest, conducted his review between July 22, 2005 (the date of his appointment) and November 15, 2005 (the date of his report to the Minister of Justice). Dr. La Forest was assisted by Professor Steven Penny of the Faculty of Law, University of New Brunswick. While the short term given Dr. La Forest did not permit him to hold public hearings, he consulted broadly with relevant stakeholders and experts. All of those who dealt with him, including this commissioner, were impressed by his thoughtfulness, convinced of his

independence of mind, struck by his intellectual honesty, and inspired by his personal integrity.

Dr. La Forest made the following recommendations:

- “There should not be either a full merger of the offices of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner or an appointment of one commissioner to both offices. These changes would likely have a detrimental impact on the policy aims of the *Access to Information Act*, the *Privacy Act*, and PIPEDA.
- If the Government and Parliament decide to proceed with a merger or cross-appointment, implementation should be delayed for a considerable period of time. The transition should take place gradually, and only after the challenges facing the current access and privacy regimes have been thoroughly studied and addressed.
- Caution should be exercised in proceeding with any attempt to share the corporate services personnel of the offices of the Information and Privacy Commissioners. Care must be taken to establish mechanisms ensuring adequate accountability and control.
- Government must do much more to foster a “culture of compliance” with access and privacy obligations. With respect to access, it should:
 - make it clear to officials that access should be provided unless there is a clear and compelling reason not to do so;
 - develop better information management systems;
 - ensure adequate training for access officials;
 - create proactive dissemination policies; and
 - provide adequate incentives for compliance.

With respect to privacy, it should:

- pay greater attention to the implications of programs involving the sharing, matching, and outsourcing of personal information;
- ensure adequate training for privacy officials; and
- develop comprehensive privacy management frameworks.
- The *Access to Information Act* and the *Privacy Act* should be amended to specifically empower the commissioners to comment on government programs affecting their spheres of jurisdiction. Ideally, there should be a corresponding duty imposed on government to solicit the views of the commissioners on such programs at the earliest possible stage.

- The *Access to Information Act* and the *Privacy Act* should be amended to recognize the role of the commissioners in educating the public and conducting research relevant to their mandates.
- The option of granting order making powers to the Information and Privacy Commissioners should be studied in further depth.
- The *Access to Information Act* and the *Privacy Act* should be amended to specifically empower the commissioners to engage in mediation and conciliation."

[La Forest Report, pp. 55-56]

It is a tribute to Dr. La Forest's courage that more than fifty percent of his recommendations are reminders to the government that appointed him that there are a number of access to information and privacy issues having more importance for Canadians than the pros and cons of the merger of the commissioners' offices. The following extract from the report identifies the central challenge for the *Access to Information Act*:

"There is undoubtedly a need for certain kinds of government information to remain confidential. This need is reflected in the many exemptions to access set out in the *Access to Information Act*. The Act itself proclaims, however, that as a general rule 'government information should be available to the public', and the 'necessary exceptions to the right of access should be limited and specific'. If this legal principle is to have its full effect, however, the bureaucracy must experience a profound cultural shift."

[La Forest Report, p. 46]

There is a welcome consensus as to how to encourage this "cultural shift", among the La Forest recommendations, the Gomery recommendations, the Information Commissioner's recommendations, and the promises for access to information reform contained in the Conservative Party election platform.

Following publication of Dr. La Forest's endorsement of two separate offices, the Privacy Commissioner and the Information Commissioner made a joint request to the Clerk of the Privy Council that their two offices be separately listed in Schedule 1.1 of the *Financial Administration Act*. This separate listing would give legal recognition to the separate status of the two offices – a result which has also been recommended by the Auditor General in order to ensure that the two offices could have separate general ledgers. According to the Auditor General, separate general ledgers would improve the accountability of the two offices. As of this writing, there has been no response from the Privy Council Office.

Recurring Issues: Funding the Commissioner's Office

During this reporting year, two committees of the House (Standing Committee on Public Accounts and Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics) and one Senate Committee (Standing Committee on National Finance) recommended that a new system for funding Officers of Parliament be adopted. In particular, they recommended that Parliament play a greater role in assessing the resource needs of its five independent officers (Information Commissioner, Privacy Commissioner, Auditor General, Commissioner of Official Languages, and Chief Electoral Officer). These three committees concluded that the then existing system, under which government ministers (Treasury Board) decide on the level of resources that will be given to Officers of Parliament, constituted a threat to the independence and effectiveness of Officers who have oversight functions vis-à-vis government ministers and institutions.

The former Liberal government agreed to participate in a pilot project for two fiscal years (2006-07 and 2007-08). The pilot involved the creation of an ad hoc committee of representatives from all parties represented in the House of Commons. The committee – called the House of Commons Panel on the Funding of Officers of Parliament – is chaired by the Speaker of the House.

The “mandate” of the House of Commons Panel is to consider resource requests from Officers of Parliament, taking into account the views of Treasury Board Secretariat officials and experts, if necessary, and to make recommendations as to the level and mix of resources which Treasury Board ministers should provide. The former government agreed that, for the period of the pilot project, it would – barring financial crisis – follow the panel’s recommendations.

The panel met in November of 2005 to consider requests for additional resources submitted, separately, by the Information Commissioner and the Privacy Commissioner. In the case of the Information Commissioner, the panel recommended increases of \$2,814,006 for FY 2006-07, \$2,262,028 for FY 2007-08, \$2,262,028 for FY 2008-09, and \$1,505,286 for 2009-10 and future years. The full text of the panel’s recommendations is available on our website at www.infocom.gc.ca.

On January 19, 2006, Treasury Board ministers accepted the panel’s recommendation. Regrettably, Treasury Board ministers at that January 19th meeting, just prior to the election, reneged on an understanding between the OIC and TBS that there would be some additional funding for 2005-06 (by way of supplementary estimates or Vote 5 transfers). The expected additional funding would be consistent with the terms recommended for funding by the panel, and would allow the Information Commissioner to jumpstart the initiatives approved by the panel. To learn, just two months before the end of

the fiscal year, that some \$450,000 of expected funding would not be forthcoming, imposed an enormous challenge for the Information Commissioner's office. Many ongoing activities, such as the completion of report card reviews, proceeding with systemic investigations, staffing vacant positions, purchasing basic supplies, investigator training, servicing information technology and working tools, translating reports and speeches, investigation-related travel, had to be terminated. The office's ability to meet backlog reduction and turnaround time targets was significantly compromised.

On the bright side, the former government's punitive decision with respect to the 2005-06 budget – a period not covered by the House of Commons Panel pilot project – shows how vitally important the panel's role will be in future.

In the longer term, it is to be hoped that the informal ad hoc House of Commons Panel will become a formalized joint committee of the House and Senate. That would be more appropriate for Officers who report to both Houses of Parliament. As well, it is to be hoped that the panel will reconsider its decision to conduct its budget reviews behind closed doors. All Officers of Parliament agree that, except in exceptional circumstances, their independence and accountability is best served by having the Parliamentary review process conducted in public.

It is especially important to note that the funding panel recognized, from the outset, that the government has a vital role to play in helping to reduce the Information Commissioner's workload. The panel recognized that the number of complaints to the Information Commissioner can best be reduced at the front end by better service to access requesters.

To that end, the panel made special note of a commitment by Treasury Board Secretariat officials to submit a report to the panel in the Fall of 2007 on the measures it has taken with government institutions and the Information Commissioner's office to ensure compliance across government with the *Access to Information Act*. This reporting commitment by the Treasury Board Secretariat may be a long-overdue signal that the Secretariat intends to give greater priority to its leadership role in making the *Access to Information Act* work at the front lines.

Recurring Themes: Professionalizing Access to Information Officers

For many years, there has been a recognition that those who administer access to information and privacy rights constitute a new profession – a profession having specialized knowledge, specific ethical obligations, and direct impact on the rights of Canadians.

In recognition of this reality, this year, the Canadian Access and Privacy Association (CAPA), primarily composed of federal government access to information and privacy employees, and the Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators (CAPAPA), primarily composed of provincial and municipal access to information and privacy employees, announced the establishment of a joint committee to develop canadian professional standards – and associated training, education, ethical requirements, and certification – for “information rights” professionals. Both the federal Privacy Commissioner and the Information Commissioner have endorsed this initiative and have agreed to be represented on the committee.

Professionalizing the administrators of information rights, whether those rights are administered in government institutions or in private sector firms, will yield better informed, more consistent, and more principled implementation and delivery of information rights programs.

The government of Canada is urged to support the professionalizing of its ATIP administrators and to reflect such support in ATIP officer job descriptions, hiring practices, and training plans.

CHAPTER II

Delays in the System – Report Cards

A: Report Cards: Part I

For several years, a number of institutions were subject to review because of evidence of chronic difficulty in meeting response deadlines. In his 1996-97 annual report to Parliament, the former information commissioner reported that delays in responding to access requests had reached crisis proportions.

In 1998, at the beginning of this Information Commissioner’s term, the "report card" system was commenced. Selected departments were graded on the basis of the percentage of the access requests received that were not answered within the statutory deadlines of the *Access to Information Act*. Under the Act, late answers are deemed to be refusals. Initially, the report cards were tabled in Parliament as specials reports; since 2000-01, they have been included within the commissioner’s annual report.

With the introduction of the report cards, the Information Commissioner initially observed a dramatic reduction in the number of delay complaints: from a high of 49.5 percent in 1998-99 to a low of 14.5 percent of complaints in 2003-04. However, in recent years, the number has begun to rise again. This year, they account for 24.1 percent of the complaints from the public, up from 21.1 percent last year. The Office of the Information Commissioner will continue to focus its attention on the delay problem in order to remind government institutions of their responsibilities to provide timely responses to requests.

The Information Commissioner has adopted the following standard as being the best measure of a department’s compliance with response deadlines – percentage of requests received which end as deemed refusals:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5 %	Ideal compliance	A
5-10 %	Substantial compliance	B
10-15 %	Borderline compliance	C
15-20 %	Below standard compliance	D
More than 20 %	Red alert	F

Like last year, the deemed-refusal ratio to requests received takes into consideration those requests carried over from the previous year, including the number of requests already in a deemed-refusal status on April 1, 2005.

This year, the Office of the Information Commissioner reviewed the status of requests in a deemed-refusal situation for the following twelve departments: Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC); Citizenship and Immigration Canada (CIC); Fisheries and Oceans Canada (F&O); Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT); Health Canada (HCan); Industry Canada (IC); Justice Canada (Jus); Library and Archives Canada (LAC); National Defence (ND); Privy Council Office (PCO); Public Works and Government Services Canada (PWGSC); Transport Canada (TC).

Using the grading scale, the results attained by the twelve government institutions reviewed this year are set out in Table 1.

Table 1: New Request to Deemed-Refusal Ratio - April 1 to November 30, 2005

Department	April 1 to November 30, 2004 % of Deemed Refusals	Grade	April 1 to November 30, 2005 % of Deemed Refusals	Grade
AAFC	21.9	F	38.7	F
CIC	13.8	C	15.3	D
DFAIT	28.8	F	60.1	F
F&O	5.2	B	12.7	C
HCan	17.2	D	18.9	D
IC	16.1	D	5.9	B
Jus	43.0	F	38.8	F
LAC	70.0	F	55.5	F
ND	9.5	B	14.8	C
PCO	26.5	F	31.9	F
PWGSC	17.7	D	7.3	B
TC	7.2	B	9.2	B

Two institutions improved their performance over last year, six showed no change, and three received lower grades than last year. A positive effort was noted by Public Works and Government Services Canada, and again by Industry Canada in its third year in the reporting system, as both institutions' grades went from a "D" to a "B". Transport Canada has levelled off at a grade of "B" over the last two years; it is to be hoped that the department will press ahead to achieve ideal compliance in 2006-07. Although Library and Archives Canada again received an "F", much progress has been made, and LAC has virtually eliminated its backlog (by March 31, 2006). LAC has devoted some \$850,000 in new resources to the task of coming into compliance with the law's response deadlines.

Moreover, it has entirely re-engineered its access to information request processes to ensure sustainability in the long term. LAC is making itself a model in government of how to make the access law work efficiently and effectively. DFAIT, too, received an “F”, but it has devoted some \$500,000 in new resources, and developed a good business plan to bring it into ideal compliance with response deadlines before the end of 2007-08. Kudos to DFAIT for its serious commitment to coming into compliance with response deadlines. Of concern is the number of institutions whose performance has slipped in the past year, particularly the Privy Council Office and Agriculture and Agri-Food Canada who have both slipped deeper into “Red Alert”.

Table 2: Grading from 1998 to 2005 (April 1 to November 30)

Dept	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AAFC	-	-	-	-	-	-	F	F
CIC	F	F	D	C	A	C	C	D
DFAIT	F	F	F	D	B	F	F	F
F&O	-	-	F	F	A	A	B	C
HCan	F	A	-	-	A	C	D	D
IC	-	-	-	-	-	F	D	B
Jus	-	-	-	-	-	-	F	F
LAC	-	-	-	-	-	-	F	F
ND	F	F	D	C	B	B	B	C
PCO	F	A	-	-	D	F	F	F
PWGSC	-	-	-	-	F	D	D	B
TC	-	F	F	C	D	B	B	B

Note: Only grades from 2003 and onwards were calculated with the new formula that takes into consideration those requests carried over from the previous year.

Table 2 illustrates that government institutions have not taken the steps necessary to ensure that timeframes under the *Access to Information Act* are respected on a consistent basis. It is particularly discouraging that two important “example setters” – PCO and Jus – have had failing grades again this year, despite past assurances to the Information Commissioner and Parliament that they would respect their lawful obligations.

There appear to be five main causes of delay in processing access requests:

- Inadequate resources in ATIP offices;
- Chronic tardiness in the retrieval of records due to poor records management and staff shortages in offices of primary interest (OPIs);
- Difficulties encountered during the consultation process with third parties and other government institutions;
- Top-heavy approval processes, including too much “hand-wringing” over politically sensitive requests and too frequent holdups in ministers’ offices; and
- Poor communications with requesters to clarify access requests.

The complete text of the twelve reviews conducted this year is available on our website at www.infocom.gc.ca.

B: Report Cards: Part II

As part of the proactive mandate of the commissioner’s office, each year a department (or departments) is selected to be the subject of a broad review to determine the extent to which the department is meeting its responsibilities under the *Access to Information Act*. The responsibilities and requirements can be set out in the Act or its Regulations, such as the timelines required to respond to an access request. Or the responsibilities may emanate from Treasury Board Secretariat or departmental policies, procedures, or other documentation in place to support the access to information process.

Fundamental to the access to information régime are the principles set out in the “Purpose” section of the *Access to Information Act*. These principles are:

- Government information should be available to the public;
- Necessary exemptions to the right of access should be limited and specific;
- Decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

Unlike the report cards described in Part I of this chapter, which focused on delays, the scope of these reviews seeks to capture an extensive array of data and statistical information to determine how a government institution and its Access to Information (ATI) office are supporting their responsibilities under the Act. The new report card is divided into chapters, as follows:

- Access process and how it is managed;
- Deemed-refusal situation;

- Resources devoted to ATI and their adequacy;
- Leadership framework to create a culture of access to information in the institution;
- Information management framework as an underpinning of ATI;
- Complaint profile for ATI from the perspective of the Office of the Information Commissioner.

In 2005-06, four institutions were selected for review – Finance Canada (Fin), the Immigration and Refugee Board (IRB), Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC), and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). Each department completed an extensive Report Card Questionnaire. The completed questionnaire was used as the starting point for an interview with the ATI coordinator of each institution. In addition, a random sample of approximately 15 completed access request files were reviewed to determine how decisions about access requests were made, approved, and documented.

The grading scale used in the new report cards is described in the following table.

Overall Grade	Overall ATI Operations
A = Ideal	<ul style="list-style-type: none"> • All policies, procedures, operational plan, training plan, staffing in place • Evidence of senior management support, including an ATI Vision • Streamlined approval process with authority delegated to ATIP coordinator • 5% or less deemed refusals
B = Substantial	<ul style="list-style-type: none"> • Minor deficiencies to the ideal that can easily be rectified • 10% or less deemed refusals
C = Borderline	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiencies to be dealt with
D = Below Standard	<ul style="list-style-type: none"> • Major deficiencies to be dealt with
F = Red Alert	<ul style="list-style-type: none"> • So many major deficiencies that a significant departmental effort is required to deal with their resolution or many major persistent deficiencies that have not been dealt with over the years

On the above grading scale, the Immigration and Refugee Board, Public Safety and Emergency Preparedness Canada, and the Royal Canadian Mounted Police each rated an "F". Their performance was Red Alert. However, Finance Canada rated a "C", Substantial Compliance. Finance Canada is to be congratulated, as, of the 19 institutions reviewed over the years, only one other received a grade other than "F" on its first report.

FINANCE CANADA

Finance Canada has made progress in reducing the deemed-refusal situation. The department is encouraged to continue its efforts to make further progress to achieve a higher grade.

This report card makes a number of recommendations for ATI operations in Finance Canada. Of particular note, an essential component in the administrative framework to support the operation of the *Access to Information Act* is the development of an ATI Operational Plan for the ATIP Directorate. The plan would establish priorities, tasks and resources, deliverables, milestones, timeframes, and responsibilities to implement the business plan and those recommendations in this Report Card that are accepted by the department. Other recommendations focus on the need to have up-to-date, comprehensive documentation in place to promote consistent decision-making by individuals with responsibilities in the operations supporting the *Access to Information Act*. These individuals require ATI training to support the fulfillment of their responsibilities.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

The report card identified a serious deemed-refusal situation and lack of an up-to-date ATI support structure in the IRB's current policies, procedures, and technology. Although the ATIP Director (who was appointed to the position in December 2005) has recognized the need to have the support structure updated and started on some projects, there is no comprehensive plan that covers all aspects of what must be accomplished.

Of particular note among the recommendations for ATI operations in the IRB is the development of an ATI Operational and Improvement Plan for the ATIP Directorate, an essential component in the administrative framework to support the operation of the *Access to Information Act*. The plan would establish priorities, tasks and resources, deliverables, milestones, timeframes, and responsibilities to guide improvements to the administration of the *Access to Information Act* in the ATIP Directorate and the IRB. Senior management of the IRB should monitor the plan. Other recommendations focus on the need to review the access request

approval process to reduce reviews. The ATIP Director has fully delegated authority to make decisions under the *Access to Information Act*, and that delegation should be exercised without senior level approvals. Senior staff should be informed, as required, in a parallel process.

PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS CANADA

There exists a serious and persistent deemed-refusal situation in the department. The internal departmental process for finalizing the access request release package is subject to numerous reviews and approvals. The effect of this is to delay the processing of an access request to the point that it is almost impossible to meet the statutory requirements of the Act. Numerous reviews and approvals prior to the release of records also foster an institutional culture of “play it safe”.

The report card recommended the development of an ATI Operational and Improvement Plan for the ATIP Office. The plan would establish priorities, tasks and resources, deliverables, milestones, timeframes, and responsibilities to implement the business plan and those recommendations in this Report Card that are accepted by the department. Other recommendations focus on the need to have up-to-date, comprehensive documentation in place to promote consistent decision-making by individuals with responsibilities in the operations supporting the *Access to Information Act*.

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE

As in the report card for two other institutions, the review identified a serious and persistent deemed-refusal situation that the RCMP is just starting to address. The situation appears to be the result of staffing reductions that left the ATIP Office over a number of years with significantly fewer staff positions than required to process access requests. The condition has deteriorated to the point where three out of every four access requests have been answered beyond the statutory time requirements of the Act. Senior management of the RCMP is now engaged in solving the problem. For example, it recently allocated an additional 20 positions to the ATIP Office.

In this case too, the report card recommends that the RCMP develop an ATI Operational Plan for the ATIP Office. In addition, an ATI Improvement Plan is urgently needed to guide a dramatic improvement in the deemed-refusal situation. Both plans would establish priorities, tasks and resources, deliverables, milestones, timeframes, and responsibilities to implement the operational plan and the improvement plan, and those recommendations in this report card that

are accepted by the RCMP. Other recommendations focus on the need to have up-to-date comprehensive documentation in place to promote consistent decision-making by individuals with responsibilities in the operations supporting the *Access to Information Act*. These individuals require regular ATI training to support the fulfillment of their responsibilities.

CONCLUSION

All four institutions have recognized that they have serious problems in the processes that support the administration of the *Access to Information Act*. Each institution in 2005-06 took some positive initial remedial actions. But there was no commitment, at the time of the report cards, as to precisely how and when all of the serious deficiencies described in the report cards will be addressed and how improvements will be sustained.

A critical component of the administration of the *Access to Information Act* is the leadership role of the ATI coordinator and senior management in a department. Senior management exercises leadership by identifying access to information as a departmental priority and then acting upon this by providing the appropriate resources, technology, training, and policies. Together with the ATI coordinator, it is important for senior management to foster a culture of openness and access to departmental information, by adopting and staying engaged in a remedial plan with clearly defined deliverables and critical dates.

The full text of the report cards is available on our website at www.infocom.gc.ca.

CHAPTER III

Investigations and Reviews

Commissioner-Initiated Complaints

As indicated earlier in this report, the Information Commissioner initiated 760 complaints this year against government institutions. What is to be made of this high number? Does it indicate a shift in the commissioner's approach to oversight?

Here is the explanation. The 760 complaints were made against three government institutions: Royal Canadian Mounted Police (481), Privy Council Office (126), and the Department of Foreign Affairs and International Trade (153). All the complaints were of delay. Indeed, in each case, the initiated complaints covered all access requests to these three institutions that had not been answered, despite the lapse of statutory deadlines (i.e. all requests in "deemed-refusal" status). The first reason for the Information Commissioner's decision to initiate these complaints was a long-term inability by these institutions to respect statutory response deadlines. The second reason was the apparent failure of these institutions to act on recommendations for improvement that the commissioner had made to these institutions in previous report cards. The third reason, perhaps the most important, was concern that a "squeaky-wheel-gets-the-grease" approach (i.e. awaiting the receipt of individual complaints of delay against these institutions) was unfair to the many requesters whose answers were late but who did not choose to make complaints to the Information Commissioner.

This systemic approach to the problem of delay in answering access requests will be used with greater frequency, given a recent trend upward in the number of delay complaints.

Systemic Complaint Received by the Commissioner

A second systemic approach to investigating an alleged problem of delay commenced in this reporting year when the Canadian Newspaper Association (CNA) made a complaint against all government institutions (later reduced to 21 institutions). The complaint alleged that there is a secret system in government for the handling of access requests from members of the media. Moreover, the CNA alleged that this secret system has the effect of delaying media requests. The CNA based its complaint on previously published research which showed that, in some federal government institutions, it takes longer to respond to requests from members of the media than to requests from others.

This latter type of systemic complaint is being investigated through a combination of standardized data collection through questionnaire responses, and on-site verification and interviews. The investigation will assess whether or not media requests appear to be receiving discriminatory treatment; if so, in what departments and to what extent.

As well, the investigation will inquire into whether responsible central agencies (Treasury Board Secretariat, Privy Council Office, and Justice Canada) were aware of concerns about discriminatory treatment of media requests and, if so, what action was taken in response. The results of this systemic investigation of the CNA complaint will be reported in next year's report.

Report Card Investigations

The third type of systemic investigation that is undertaken by the Information Commissioner is the expanded report card process that collects and assesses data from selected government institutions on a host of performance-related variables. These expanded report card investigations allow the commissioner to obtain early identification of problem areas such as: abuse of time extensions, inflation of fees, failure to document reasons for exemptions, overuse of exemptions, poor records management, failure to exploit opportunities for proactive and informal disclosure, political interference, and insufficient resources and/or training.

In this reporting year, the Information Commissioner undertook follow-up investigations of government institutions who did not achieve ideal compliance last year, and a number of expanded report card reviews. The results of this year's report card reviews are provided in Chapter II of this report.

Non-Systemic Complaints from the Public

In addition to the three types of systemic complaints described above, in this reporting year the office had a workload of 2,773 complaints (1,365 carried over from last year and 1,408 received this year - see Table 1). The complaints received this year covered a variety of matters, categorized in Table 2. Of special concern is the increasing percentage of complaints relating to delays and time extensions.

Disposition of Workload

- With respect to commissioner-initiated complaints, this year 329 such complaints were closed (62-RCMP, 119-PCO, 148-DFAIT).
- With respect to systemic complaints received from the public (i.e. complaints against more than one institution about the same matter from the same

complainant), significant work has been undertaken this year in investigating the CNA complaint. The full investigation will be completed this year and reported in next year’s annual report.

- With respect to report card reviews, the office completed 12 follow-up reviews and 4 expanded reviews this year.
- With respect to individual complaints from members of the public, 1,319 were completed, and the outcomes are summarized in Table 3.
- The “top 10” list of institutions against which well-founded complaints were made are:

1.	Canada Revenue Agency	369 of 379
2.	Royal Canadian Mounted Police	102 of 118
3.	Privy Council Office	68 of 98
4.	Public Works and	57 of 76
	Government Services Canada	
5.	Department of Foreign Affairs	43 of 48
	and International Trade	
6.	National Defence	38 of 69
7.	Fisheries and Oceans	30 of 46
8.	Health Canada	30 of 45
9.	Canada Border Services Agency	21 of 24
10.	Justice Canada	20 of 26
10.	Transport Canada	20 of 22

Complaints in Backlog

This year, the office gave additional attention, and devoted new resources, to completing investigations that had fallen into backlog. The office considers any investigation of a refusal to disclose complaint should be completed within four months; complaints of administrative problems, such as delay, should be completed within one month. 850 backlogged files were completed, and the average time to completion of this group of files was 15 months. Of course, until the office’s backlog reduction plan is fulfilled (2008-09 at the earliest), overall completion times will remain high as such files are closed and reflected in the completion statistics.

Completion Times

Table 4 confirms the expected effect on completion times due to the pursuit of the backlog reduction plan. Of the 1,319 cases which were closed this reporting year, 65% were backlog cases. Of the 1,454 cases pending at year end, 1,323 were in backlog status. Table 5 illustrates the significantly shorter completion times for complaints not in backlog.

The Information Commissioner's pleas for resource relief have, as discussed in Chapter I, born fruit. Starting in 2006-07, some additional resources (though less than the Information Commissioner requested) have been approved until the end of 2007-08. Although it will take some time of training, finding accommodation, and experience to maximize the effectiveness of the new investigative staff, the Information Commissioner expects that the backlog reduction program will be in full swing in 2006. Based on the Information Commissioner's projections of workload in the coming year, and given the level of resources provided, it will take until the end of 2008-09 to substantially complete the backlog reduction project.

Miscellaneous

Table 6 shows the distribution of complaint outcomes by government institution. Table 7 shows the distribution of complaints received / closed by province / territory.

Table 1 SUMMARY OF WORKLOAD

	April 1, 2004 to Mar. 31, 2005	April 1, 2005 to Mar. 31, 2006
Complaints from the Public		
Pending from previous year	1019	1365
Opened during the year	1486	1408
Completed during the year	1140	1319
Pending at year-end	1365	1454
Commissioner-Initiated Systemic Complaints		
Pending from previous year	0	0
Opened during the year	0	760
Completed during the year	0	329
Pending at year-end	0	431
Report Cards		
Full Review	3	4
Follow-up Review	12	12

Table 2 COMPLAINTS RECEIVED BY TYPE

Category	April 1, 2004 to Mar. 31, 2005		April 1, 2005 to Mar. 31, 2006	
Refusal to disclose	492	33.1%	430	30.5%
S.69 Exclusion	59	4.0%	52	3.7%
Delay (deemed refusal)	308	20.7%	339	24.1%
Time extension	178	12.0%	438	31.1%
Fees	35	2.3%	43	3.1%
Miscellaneous	414	27.9%	106	7.5%
Total	1486	100%	1408	100%

Table 3 COMPLAINT FINDINGS
April 1, 2005 to March 31, 2006

Category	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL	%
Refusal to disclose	171	14	116	43	344	26.1%
S.69 Exclusion	58	-	15	12	85	6.4%
Delay (deemed refusal)	276	-	8	26	310	23.5%
Time extension	447	-	32	2	481	36.5%
Fees	18	-	15	13	46	3.5%
Miscellaneous	19	-	8	26	53	4.0%
TOTAL	989	14	194	122	1319	100%
100%	75.0%	1.1%	14.7%	9.2%		

Table 4 TURNAROUND TIME (MONTHS)

Category	2003.04.01 – 2004.03.31				2004.04.01 – 2005.03.31				2005.04.01 – 2006.03.31			
	Standard		Difficult		Standard		Difficult		Standard		Difficult	
	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%
Delay (deemed refusal)	3.60	17	9.48	6	3.73	16	5.59	4	4.54	14	6.77	9
Time extension	2.47	10	6.18	6	4.37	9	5.85	4	4.42	5	15.02	32
Fees	4.64	3	6.67	2	4.96	2	5.72	1	5.46	3	11.51	1
Miscellaneous	3.55	4	12.67	2	5.10	3	5.36	2	9.67	3	18.81	1
Subtotal - Admin Cases	3.24	34	7.30	15	4.14	30	5.52	11	4.57	25	15.02	23
Refusal to disclose	5.59	34	16.96	13	12.21	44	17.62	9	9.30	19	19.82	7
S. 69 Exclusion	8.04	4	7.07	0	13.32	5	23.01	1	19.69	5	28.42	1
Subtotal – Refusal Cases	6.12	38	16.93	13	12.33	49	18.41	10	11.18	24	24.84	8
Overall	4.67	72	10.36	28	7.00	79	10.75	21	6.58	49	15.02	51

Notes: 1. Difficult Cases - Cases that take over two times the average amount of Investigator Time to resolve.
2. Refusal Cases take on average four times as much investigator time to resolve than admin. cases.

Table 5 EFFECT OF BACKLOG ON TURNAROUND TIME

Category	Backlog Complaints				Recent Complaints				Overall			
	Standard		Difficult		Standard		Difficult		Standard		Difficult	
	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%
Delay (deemed refusal)	6.16	4	7.76	6	4.27	10	4.18	3	4.54	14	6.77	9
Time extension	6.71	1	15.02	32	2.84	4	4.41	0	4.42	5	15.02	32
Fees	8.25	1	24.76	0	4.14	2	9.14	1	5.46	3	11.51	1
Miscellaneous	7.12	0	18.81	1	9.73	3	4.98	0	9.67	3	18.81	1
Subtotal - Admin Cases	6.53	6	15.02	39	4.27	19	4.18	3	4.57	25	15.02	43
Refusal to disclose	15.21	9	25.55	6	6.25	10	9.21	1	9.30	19	19.82	7
S. 69 Exclusion	21.07	4	28.42	1	6.21	1	-	0	19.69	5	28.42	1
Subtotal – Refusal Cases	18.18	13	26.73	7	6.23	11	9.21	1	11.18	24	24.84	8
Overall	13.41	19	15.02	46	4.54	30	4.83	5	6.58	49	15.02	51

Table 6 COMPLAINT FINDINGS (by government institution)
April 1, 2005 to March 31, 2006

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	7	-	2	1	10
Atlantic Canada Opportunities Agency	4	-	-	-	4
Business Development Bank of Canada	-	-	2	-	2
Canada Border Services Agency	21	-	2	1	24
Canada Firearms Centre	9	-	10	-	19
Canada Lands Company Limited	-	-	-	1	1
Canada Mortgage and Housing Corporation	4	-	1	-	5
Canada Revenue Agency	368	1	7	3	379
Canadian Air Transport Security Authority	1	-	-	-	1
Canadian Commercial Corporation	2	-	2	5	9
Canadian Environmental Assessment Agency	-	-	-	1	1
Canadian Food Inspection Agency	6	1	1	1	9
Canadian Heritage	-	-	8	-	8
Canadian Human Rights Commission	3	-	-	-	3
Canadian Institutes of Health Research	-	-	1	-	1
Canadian International Development Agency	1	-	-	-	1
Canadian Nuclear Safety Commission	-	-	1	-	1
Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission	3	-	1	-	4
Canadian Space Agency	2	-	1	-	3
Citizenship and Immigration Canada	16	1	12	3	32
Correctional Service Canada	12	-	14	14	40
Department of Foreign Affairs and International Trade	43	-	3	2	48
Environment Canada	11	-	13	-	24
Finance Canada	8	-	3	-	11
Fisheries and Oceans Canada	30	-	14	2	46
Health Canada	30	-	3	12	45
Human Resources and Skills Development Canada	4	-	1	-	5
Immigration and Refugee Board	8	-	2	1	11
Indian and Northern Affairs Canada	17	-	3	19	39
Indian Residential Schools Resolution Canada	3	-	-	-	3

Table 6 COMPLAINT FINDINGS (by government institution)
April 1, 2005 to March 31, 2006 (continued)

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Industry Canada	16	-	2	-	18
Infrastructure Canada	-	-	1	-	1
International Centre for Human Rights and Democratic Development	1	-	-	-	1
Justice Canada	18	2	5	1	26
Library and Archives Canada	8	-	1	1	10
Mackenzie Valley Land and Water Board	1	-	-	-	1
Montreal Port Authority	8	-	-	-	8
Nanaimo Port Authority	1	-	-	-	1
National Capital Commission	-	-	2	-	2
National Defence	38	-	9	22	69
National Gallery of Canada	2	-	-	-	2
National Research Council Canada	2	-	-	-	2
Natural Resources Canada	1	-	1	-	2
Office of the Superintendent of Financial Institutions	1	-	2	4	7
Parks Canada Agency	-	-	2	-	2
Privy Council Office	62	6	17	13	98
Public Safety and Emergency Preparedness Canada	10	-	2	2	14
Public Service Commission of Canada	2	-	1	-	3
Public Works and Government Services Canada	57	-	10	9	76
Royal Canadian Mint	-	-	1	1	2
Royal Canadian Mounted Police	101	1	13	3	118
RCMP Public Complaints Commission	1	-	-	-	1
Security Intelligence Review Committee	-	-	2	-	2
Social Development Canada	13	-	1	-	14
St. John's Port Authority	2	-	-	-	2
Statistics Canada	2	1	1	-	4
Status of Women Canada	-	-	1	-	1
Transport Canada	19	1	2	-	22
Transportation Safety Board of Canada	1	-	-	-	1
Treasury Board Secretariat	8	-	8	-	16
Veterans Affairs Canada	1	-	3	-	4
TOTAL	989	14	194	122	1319

Table 7 GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS
 (by location of complainant) April 1, 2005 to March 31, 2006

	Received	Closed
Outside Canada	9	7
Newfoundland	4	6
Prince Edward Island	0	2
Nova Scotia	21	26
New Brunswick	12	26
Quebec	81	67
National Capital Region	572	513
Ontario	137	144
Manitoba	17	27
Saskatchewan	51	40
Alberta	35	22
British Columbia	464	435
Yukon	2	1
Northwest Territories	3	3
Nunavut	0	0
TOTAL	1408	1319

CHAPTER IV

Case Summaries

Case 1 – Is a Fee Estimate of \$1.6 Million Too Much?

Background

A journalist made a request to the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) for access to some 2.8 million criminal records contained in the computer systems of the Canadian Police Information Center (CPIC). The requester specifically asked that the information be disclosed in depersonalized form (i.e. no links to specific individuals) and that it be disclosed in electronic form.

To comply with the request, the RCMP determined that it would take 15 eight-hour days of computer programming for the Criminal Records Synopsis database and 183 eight-hour days for the Criminal Records History Level Two database. The RCMP took the view that it was entitled to charge fees for this computer time at the rate of \$16.50 per minute for a grand total of \$1,599,840. Moreover, the RCMP demanded that the full amount of the fee estimate be deposited by the requester before any further work would be done to process the request.

The requester filed a complaint with the Information Commissioner. He pointed out that he had recently made a similar access request for six years of arrest data from the Toronto Police Service. In response, non-personal details of some 480,000 arrests and 800,000 criminal charges were released in electronic format (a single CD-Rom) at a cost of \$800. Consequently, the journalist argued that the \$1.6 million fee estimate made by the RCMP constituted an unreasonable and unlawful impediment to access. Moreover, he argued that it would be in the public interest to allow members of the media to analyze CPIC criminal records for trends and patterns that may shed light on police practices and outcomes in the criminal justice system.

Legal Issues

The RCMP relied upon subsection 7(3) of the *Access to Information Regulations* to justify its fee estimate. It states:

“7.(1) Subject to subsection 11(6) of the Act, a person who makes a request for access to a record shall pay

(3) Where the record requested pursuant to subsection (1) is produced from a machine readable record, the head of the government institution may, in addition to any other fees, require payment for the cost of production and programming calculated in the following manner:

(a) \$16.50 per minute for the cost of the central processor and all locally attached devices; and

(b) \$5 per person per quarter hour for time spent on programming a computer.”

The legal issue, thus, is whether or not subsection 7(3) of the *Access to Information Regulations* was properly interpreted and applied by the RCMP.

The RCMP agreed that the estimate of 1,584 hours of computer time might not be entirely accurate, yet it argued that the regulations clearly permitted a charge of \$16.50 for every minute of computer time.

The complainant argued that the RCMP’s strict and literal interpretation is no longer appropriate in the decentralized computing environment which prevails now, some 23 years after subsection 7(3) of the regulations was written.

In support of his position, the complainant drew the Information Commissioner’s attention to the following passage from page 60 of the Information Commissioner’s 2002 Special Report to Parliament (a special report containing comments on an internal government Task Force report proposing changes to the *Access to Information Act*):

“The idea that producing a report from a database is tantamount to programming a computer is outdated. Current technology, available at a modest cost, can easily produce a variety of reports from a single database. As well, charging for central processing time was reasonable when processing capacity was a scarce resource. Mainframe computers were very costly to purchase. Charging for processing time was one way to amortize their cost. The same reasoning does not apply to much less costly personal computers.

Better performance capabilities and lower costs of PC-based networked computing means that the real machine time cost is next to nothing. While a charge of \$16.50 for each minute of central processor time may be appropriate for mainframe computing, it can hardly be justified for networked personal computers. **The regulations of the Act should be amended to exclude PC-based processing from the central processing fee.**

A second pricing issue involves fees to be charged for such new ways of distributing information as CD-Roms and computer printouts. These media are not covered by the current fee schedule. The fee schedule clearly intends to

limit the cost to the requester to the cost of compiling and reproducing the information. The same pricing philosophy should be maintained for new media formats.”

The Information Commissioner’s investigation confirmed that the deposit demanded by the RCMP was far greater than the actual costs to the RCMP of complying with the request. Despite the large amount of data to be depersonalized and prepared for release on CD-ROM, simply designed and off-the-shelf software was available to accomplish the task using very little CPU processing time. Moreover, processing the request in a modern multi-tasking computing environment, CPU systems did not need to be entirely devoted to responding to the access request. In fact, the real machine-time costs of computing in this case were so low as to be unmeasurable.

In protracted discussions during the investigation, the RCMP recognized that one entire database need not be processed as it consisted entirely of personalized information and, while maintaining its legal position, the RCMP, on December 1, 2005, disclosed the requested records to the requester in electronic format, without charging any fees.

Lessons Learned

The fee regulations for computer time do not reflect the cost realities in modern computing environments. The regulations should not be interpreted as authorizing the collection of fees which exceed the actual direct costs of the associated computing (in fact, in 2005-06, the actual direct costs of computing time are negligible).

Case 2 – Who Do the Department’s Lawyers Really Work for?

Background

An individual concerned about the government’s refusal to pay interest on the retroactive amounts awarded to her by way of disability pension made an access request to Human Resources Development Canada (HRDC), now known as Human Resources and Social Development (HRSD), for records about Canada Pension Plan (CPP) Disability Plan. In particular, she asked for records concerning a recently launched class action suit against the government seeking interest on retroactive disability pension payments.

In response, HRSD provided 12 pages of records as well as a few previously released records. Only one record (the statement of claim) concerned the related class action suit.

In particular, HRSD did not, in response to the request, search for relevant records which may have been held by the department's in-house lawyers. HRSD took the view that its lawyers are employees of the Department of Justice and, even though the lawyers' offices may be on HRSD premises, any records held exclusively by them and not shared with HRSD employees, are Department of Justice records, not HRSD records. Under this view, the requester would have to make an access request to the Department of Justice rather than to HRSD for any records the in-house lawyers might hold relating to the pension interest class action.

Legal Issues

Does an access request, addressed to HRSD, cover records relevant to the request which are held by the HRSD legal branch?

The investigation confirmed that two class actions had been filed seeking payment of interest on retroactive CPP disability pension payments. HRSD's in-house lawyers were seized of these actions, and HRSD was the "client" department.

The investigation confirmed that some 53 pages of records relevant to the access request were held exclusively in HRSD's legal services branch.

The Information Commissioner concluded that the lawyer in HRSD's legal branch, who had physical possession of records relevant to the access request, was an employee of the Department of Justice. He also took into account the fact that the records the lawyer possessed consisted of an exchange of communications between Department of Justice lawyers which were not shared (or intended to be shared) with HRSD employees.

In these circumstances, the commissioner concluded that the 53 records were not under the control of HRSD and, hence, a separate request would have to be made for them to the Department of Justice.

Lessons Learned

Although Department of Justice lawyers may be housed in and work for another government institution, not all records held by those lawyers will be considered to be under the control of the client department. Some record held by lawyers consist of communications between or among Department of Justice lawyers which are not shared with, or intended to be shared with, officials of the client department. Such records remain under the control of the Department of Justice and access requests for them must be addressed to the Department of Justice.

Case 3 – Keeping the Decision Record of IRB Members Secret

Background

A member of the media heard rumours that a particular member of the Immigration Refugee Board (IRB) habitually rejects the refugee claims of Muslim and Arab claimants without good reason. The journalist made access requests to the IRB for statistics about the outcomes of refugee claims cases heard by the Board member.

In response, the IRB refused to disclose the requested information, and it relied on two provisions of the *Access to Information Act* to justify its decision – paragraph 16(1)(c) and subsection 19(1). Paragraph 16(1)(c), the protection of law enforcement exemption, authorizes refusal to disclose information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to law enforcement. Subsection 19(1), the protection of privacy exemption, authorizes refusal to disclose information about identifiable individuals.

Legal issues

Is it justifiable to keep secret the decision record of a quasi-judicial officer on either privacy grounds or on the grounds of protection of law enforcement efforts?

The access requester pointed out that the IRB had released such statistics in the past. She could conceive of no way in which disclosure would interfere with the IRB's work. She also argued that the decision record of a public official, especially a specialized judge, could not properly be considered the decision-maker's personal information. The requester emphasized the importance of holding the IRB accountable through transparency of its process. Here are her words:

"As you know, failed refugee claimants in Canada are not entitled to an appeal based on the merits of their cases. Appeals to the Federal Court on the grounds that a decision contains an error of law are rarely heard, and rarely successful. It is therefore extremely important that IRB members make good decisions. The public must be able to properly scrutinize the work of those members, especially if there is a concern that a member has a pattern of making bad decisions. That requires access to the kind of information I was denied."

For its part, the IRB argued that statistics on decision outcomes could be highly misleading. If, for example, a member's caseload consisted of claims from certain regions or specific types, skewed results (either pro-acceptance of claims or vice versa) could be perfectly normal and not indicative of any bias or arbitrariness by the decision-maker.

The IRB argued that the use by the media of previous disclosures of acceptance rates proved its point; a member was named a “refusenik” by the *Globe and Mail*, a claim the newspaper later retracted. Here is how the IRB expressed its concern:

“Acceptance and rejection rates appear to indicate whether decision-makers are more or less likely to accept the claims, which come before them. However, the requested statistics are highly misleading because they fail to take account of relevant factors. For example, the decision-maker named by the *Globe and Mail* as the member who had allegedly rejected all cases he heard in the specified time period had, in fact, heard few cases in the specified region since he works regularly in another region. Such statistics also fail to assess the types of cases assigned to decision-makers. For example, a member who works on large numbers of ‘expedited claims’ (claims which appear to be ‘manifestly founded’ from the outset) will have high positive rates while members who work on many claims from democratic nations will have high negative rates.”

The Information Commissioner felt that it was entirely within the IRB’s control to provide contextual information to help requesters fully understand statistical information about the acceptance rates of IRB members. He also rejected the IRB’s concerns about “judge shopping”, since the assignment of cases is entirely within the IRB’s control. For these reasons he did not accept the IRB’s contention that disclosure of acceptance rates could reasonably be expected to be injurious to the IRB enforcement of the *Immigration Act*.

With respect to the “personal information” exemption (subsection 19(1)), the Information Commissioner concluded that the requested information – the outcomes of quasi-judicial decision-making – is not information about the deciders; it is, rather, their “work product”. He also concluded that Parliament’s intention that the requested information not receive privacy protection is made clear by the definition of “personal information”. In particular, paragraph 3(j) of the *Privacy Act* states that information relating to the position or functions of a public official does not qualify for privacy protection. As well, subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* authorizes the disclosure of personal information where the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result.

With respect to the matter of the public interest in disclosure, the Information Commissioner concluded that the public interest in the accountability of the IRB through transparency clearly outweighs any possible negative effects on the reputation of the Board and its members from disclosure of statistics on decision

outcomes, especially when the IRB is fully able to disclose any needed contextual information to aid in the interpretation of such statistics.

The IRB agreed to disclose the requested information.

Lessons learned

The *Access to Information Act* does not permit government institutions to rely on secrecy as a means of winning and keeping public respect and confidence. To the contrary, the Act fosters the accountability of government institutions through transparency. The need for disclosure is especially important when a government institution exercises quasi-judicial powers – making decisions which directly affect the rights and liberties of individuals.

Case 4 – May a Government Institution Unilaterally Convert an Access to Information Act Request into a Privacy Act Request?

Background

A lawyer made requests, on behalf of two clients, to the Canada Revenue Agency (CRA) under the *Access to Information Act*. The requests were for records relating to the clients' income tax affairs. The requests were made on official Access to Information (ATI) request forms, accompanied by the required application fees. Approximately one week after receiving the requests, CRA wrote to the lawyer to say that the requests did not comply with section 6 of the Act. Section 6 requires that access requests "provide sufficient detail to enable an experienced employee of the institution with a reasonable effort to identify the record."

The lawyer did not understand how he could be more specific because he wanted all records held by CRA concerning their income tax affairs. He made a complaint to the Information Commissioner.

CRA decided to proceed to gather the responsive records, but also decided, unilaterally, to convert the ATI requests into *Privacy Act* requests.

Legal Issues

Must an access requester formulate requests with specifics as to what branches of the institution may hold the records, or what functional areas are relevant to the subject of the request? That was one issue raised by this complaint. The second was whether a government institution may, unilaterally, convert an ATI request into a *Privacy Act* request.

The Information Commissioner concluded, on the first issue, that section 6 of the Act does not require a sophisticated knowledge, on the part of the requesters,

concerning the organization, business processes, records management systems, or functional divisions of the government institution to which a request is made. Rather, it assumes that experienced officials of the government institution will do their part to comply with requests, even if the requests are for all records on a particular topic.

The Information Commissioner acknowledged that it is always good practice for government institutions to clarify requests, and for ATIP officials to keep in close communication with requesters so that access requests are well-formulated and well-understood. The Information Commissioner emphasized, however, that the Act gives no authority to government institutions to decide that access requests which are broadly worded are improper.

With respect to the second issue, the Information Commissioner concluded that requesters have the right to choose whether to make requests for information under either the *Access to Information Act* or the *Privacy Act*. Some requesters will choose to request information about themselves under the *Access to Information Act* because a greater array of records is available under that Act (whereas, under the *Privacy Act*, one may only receive access to one's own personal information). On the other hand, there are fees for making a request and obtaining copies under the *Access to Information Act*, while there are no fees under the *Privacy Act*. It is up to the requester, however, not the receiving institution, to decide which Act should govern the processing of the request.

CRA agreed to process the requests under the *Access to Information Act*, without further clarification, and responses were provided.

Lessons Learned

Government institutions walk a fine line when trying to be helpful to access requesters. For example, they may believe that fees could be eliminated if an access request is converted into a *Privacy Act* request. Even if that is the prudent course, it should not be taken without the requester's consent. And, too, institutions may feel that the time and fees associated with a broadly worded access request could be reduced if the request is more narrowly focused. Even if they are correct, it is rarely an acceptable answer to decide that the request does not comply with section 6. The prudent course is to develop a good communication with the requester to encourage a reformulation of the request; if the requester wishes to proceed with a broadly-worded request, that is his or her right.

Case 5 – Secret Expense Claims

Background

A journalist made access requests to the MacKenzie Valley Land and Water Board (MVLWB) seeking copies of the expense claims and monthly government credit card bills for a former chairperson of the MVLWB. In response, the Board refused to disclose the requested records, pursuant to subsection 19(1) of the *Access to Information Act*, to protect the privacy of the former Board chairperson. The requester complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

Do a public official's expense claims and government credit card bills constitute the official's personal information which may be exempted from the right of access under subsection 19(1) of the Act?

The Information Commissioner noted that this issue is not new. Indeed, most government institutions now post expense and travel claims of senior public officials on their websites. The reason for this level of openness is that the definition of "personal information" (which may be kept secret) contains an explicit exception for information about present or former public officials which relates to their position or functions (see paragraph 3(j) of the *Privacy Act*).

The MVLWB accepted the commissioner's views and disclosed the requested records.

Lessons Learned

Public officials do not have as much privacy protection as do others. It is a "red flag" when a government institution justifies secrecy about the actions of its officials on the grounds of protecting their privacy. While a zone of privacy does remain for public officials, it is limited, and does not extend to records about their expense claims and use of government credit cards.

Case 6 – Gotcha!

Background

While in a Canadian jail, awaiting deportation, an individual made an access request to the RCMP for copies of agreements between U.S. agencies and the RCMP regarding the sharing of information. Some four months after receiving the request, the RCMP still had not given out the records; it had missed the response deadline by some three months. Yet, at that point, the requester had been deported. The RCMP decided that the requester had lost his right of access

because he was no longer present in Canada. The RCMP informed the requester that his "requests are no longer deemed to be valid and are considered by this office to be abandoned." The requester complained to the Information Commissioner.

Legal Issue

If an individual is entitled to make access requests by virtue of being present in Canada, is the entitlement lost if the person ceases to be present in Canada before the response is given?

In this case, the issue was made more complex by the fact that, but for the RCMP's foot-dragging, the response might have been issued before the requester's deportation.

The requester argued that, by virtue of **Extension Order No. 1**, he was properly qualified to make his access request, that his entitlement did not cease upon his deportation and that, if the RCMP had answered in a timely manner, he would have received his records while present in Canada. Section 2 of the *Access to Information Act* **Extension Order No. 1** states:

"2. This right to be given access under subsection 4(1) of the *Access to Information Act* to records under the control of a government institution is hereby extended to include all individuals who are present in Canada but who are not Canadian citizens or permanent residents within the meaning of the *Immigration Act* and all corporations that are present in Canada."

The RCMP also invoked **Extension Order No. 1** as authority for its view. It pointed to the opening words: "This right to be given access ..."; in the RCMP's view, these words make it clear that the requester must be in Canada both at the time of the request and at the time access is given. In support of its position, the RCMP pointed to the Treasury Board Guidelines, Chapter 2-2, page 1, which states that the requester (unless otherwise qualified) must be physically in Canada "both at the time that the request is filed and at the time that access is given".

The Information Commissioner concluded that the RCMP, and the Treasury Board Guidelines, had misinterpreted the intent of **Extension Order No. 1**. In particular, the Information Commissioner concluded that the RCMP's interpretation was too open to abuse to be appropriate. In the Information Commissioner's view, the critical moment is the date of the access request; if the requester is "qualified" at that date, then he or she has a continuing right to receive access even if the qualification is subsequently lost.

The RCMP, without giving up its legal position, but recognizing that its own delay was a cause of the problem, agreed to continue processing the request.

Lessons Learned

Cases such as this one will be rare. The better practice in such cases is for government institutions to respect the right of access if the process was triggered by a qualified requester, even if the requester thereafter ceases to be qualified.

Case 7 – Dead or Alive?

Background

An individual associated with the hobby of medal collecting made frequent access requests to the Library and Archives of Canada (LAC) for information about the deceased persons who had been awarded the medals. The requester was aware that, by virtue of paragraph 3(m) of the *Privacy Act*, such information is protected “personal information” unless the medal recipient has been dead for 20 years or more. In the past, the LAC had been willing to assist the requester by verifying whether or not proof of death was contained in the file and, if so, whether it showed that 20 years or more had elapsed since death. By so doing, the LAC assisted the requester in determining whether or not he was entitled to receive the medal recipient’s file.

The complaint to the Information Commissioner was made after LAC changed its policy; it would no longer assist the requester in determining date of death. If the requester could not prove that he was seeking information about a person who had been dead for 20 years or more, LAC would not even begin looking through the requested file; rather, it would simply refuse access based on subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

Legal Issue

Who has the onus to prove that requested information is “personal” and, hence, qualifies for exemption from the right of access under subsection 19(1) of the Act? Is it the requester? Is it the government institution?

The investigation confirmed that LAC had changed its policy, now placing the onus on the requester to provide proof of death when seeking records about other persons – even if proof of death is contained on file. The LAC did not consider that it should continue to undertake confirmation of death research for access requesters, in order to verify for them whether or not requesters have a right of access to another person’s information.

The Information Commissioner disagreed with the LAC view. The jurisprudence is clear that the onus of proof that secrecy is justifiable is on the party asserting it, in this case, on the LAC. Before the LAC may invoke

subsection 19(1) to refuse disclosure of requested information, it must be satisfied that the information is “personal”, and information about a person who has been dead for 20 years or more is not “personal”.

Consequently, if there is proof in the file that a person has been dead for 20 years or more, then the information must be disclosed to the requester.

The LAC promised to review its policy, and it disclosed the specific records requested by the complainant.

Lessons Learned

Whenever a government institution proposes to refuse disclosure on the basis of subsection 19(1) of the Act, it bears the onus of demonstrating that the information is “personal”. If there is evidence in the file that the person to whom the information relates has been dead for 20 years or more, then the information is not “personal” and access may not be denied under subsection 19(1).

Case 8 – Disclosing Requester Identities

Background

An anonymous letter was received by the Information Commissioner, alleging improprieties within Citizenship and Immigration Canada in the processing of access requests. In particular, the writer alleged interference in, and delay of, the process by the Minister’s Office. As well, the writer alleged widespread disclosure within the department of the identities of access requesters.

Based on these allegations, the Information Commissioner initiated a complaint on his own motion and commenced an investigation.

Legal Issues

Does the Minister’s Office have an involvement in the processing of access requests in Citizenship and Immigration Canada and, if so, is such involvement proper? Are the identities of access requesters used and disclosed in accordance with the requirements of the *Privacy Act*? These were the principal issues addressed by the investigation.

With respect to the involvement of the Minister’s Office, the investigation confirmed that, in the past, the Minister’s Office was part of the access to information process. Without a sign-off from the Minister’s Office, access requests could not be answered. However, because of the delays caused by such a process, the department had made significant changes.

At the time of the investigation (and for some 6-8 months prior to it), the Minister’s Office received notice of selected impending access disclosures, but it

played no approval role or did it have any delaying effect. The investigation confirmed that the Minister's Office played no role in deciding whether or not to exempt requested information.

With respect to the issue of disclosure of requester identities, the investigation determined that care was taken by officials to disclose requester identities only to the extent necessary to process the request. For example, officials in operating areas who are tasked to find requested records are not informed of the requesters' identities; neither are identities disclosed to senior officials or the Minister's Office.

Consequently, the commissioner was satisfied that the anonymous allegations did not have merit at the time they were investigated.

Lessons Learned

Departments are becoming more sensitive to the need to separate their access to information process from their communications services to the minister. By so doing, delays and unnecessary disclosures of requester identities are likely to be avoided.

Case 9 – How Much Secrecy is Appropriate for a Draft Audit Report?

Background

A journalist made a request to the Canada Revenue Agency (CRA) for access to a copy of the report (or draft report) of an internal audit of travel and hospitality expenses. At the time of the request, the report of the audit had not been approved by the CRA's management, so it was considered to be a draft report. CRA decided to refuse access to any portion of the report relying on paragraphs 21(1)(a) and (b) of the *Access to Information Act* to justify its decision. The requester did not accept that every portion qualified for exemption, and he complained to the Information Commissioner.

Legal Issues

Paragraph 21(1)(a) authorizes refusal to disclose internal advice or recommendations; paragraph 21(1)(b) authorizes refusal to disclose accounts of internal consultations or deliberations. CRA argued that the very purpose of audit reports is to provide senior management with advice and recommendations and that such reports contain accounts of consultations and deliberations among public officials. Moreover, the CRA argued, the very process of getting approval for a draft audit report is itself a "consultation and deliberation" – a process which should be kept confidential. According to CRA, it fully intended to publicly

disclose the final report, but did not consider it appropriate to disclose a draft version which might contain misleading, incorrect or incomplete information.

The Information Commissioner reminded CRA of its obligation, set out in section 25 of the Act, to avoid blanket secrecy in favor of a page-by-page, line-by-line analysis into specific portions which may deserve secrecy. For example, the Information Commissioner reminded CRA that factual and background information would not qualify for exemption and should be disclosed.

The department agreed that it should not have decided to withhold the entire draft audit report; it agreed that portions could have been severed and disclosed without revealing advice, recommendations or accounts of consultations or deliberations.

The requester suggested that, rather than asking the CRA to prepare and release a severed version of the draft report, the CRA be asked to give him an advance copy of the final version, when it was ready. CRA agreed, and, on that basis, the complaint was considered resolved.

Lessons Learned

In most institutions there is concern about disclosure, under the Act, of draft audit reports or audit reports in the approval process. Some of this concern relates to the integrity of the audit process (i.e. concerns about incomplete, inaccurate, or misleading content); some of the concern relates to a perceived need to “manage the message”. Most government institutions do not wish to disclose audit reports until the institution’s head, its public affairs branch, and, in some cases, central agencies have been fully informed, and until a communications “plan” or “line” has been developed. No matter what the concern, however, it is rarely justifiable to withhold a draft report in its entirety. By their nature, audit reports contain descriptive and factual information that will not qualify for section 21 exemptions.

Index of the 2005/2006 Annual Report Case Summaries

Section of the Act	Case No.	Description
4	(02-05) (06-05)	Who Do the Department's Lawyers Really Work for? Gotcha!
6	(04-05)	May a Government Institution Unilaterally Convert an Access to Information Act Request into a Privacy Act Request?
11	(01-05)	Is a Fee Estimate of \$1.6 Million Too Much?
16(1)(c)	(03-05)	Keeping the Decision Record of IRB Members Secret
19(1)	(03-05) (05-05) (07-05)	Keeping the Decision Record of IRB Members Secret Secret Expense Claims Dead or Alive?
21(1)(a)(b)	(09-05)	How Much Secrecy is Appropriate for a Draft Audit Report?
30(1)(f)	(04-05) (08-05)	May a Government Institution Unilaterally Convert an Access to Information Act Request into a Privacy Act Request? Disclosing Requester Identities

A cumulative index of Annual Report Case Summaries from 1993-94 on is available on request or at the Information Commissioner's website:
www.infocom.gc.ca.

CHAPTER V

The Access to Information Act in the Courts

A. The Role of the Judiciary

A fundamental principle of the *Access to Information Act*, set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The commissioner's office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with responses received from government to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department's response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department's response to his recommendations, he has the right, with the requester's consent, to ask the Federal Court to review the matter.

This reporting year, the commissioner's office completed 1,319 investigations. Only 14 cases could not be resolved to the commissioner's satisfaction, and these resulted in four new applications for review being filed by the commissioner. Five applications for Court review were filed by dissatisfied requesters. Third parties opposing disclosure filed twenty applications. One application was initiated against the Information Commissioner by the Crown.

This year, with respect to access litigation, the Federal Court of Canada issued 15 decisions, the Federal Court of Appeal issued 4 decisions, and the Supreme Court of Canada granted leave to the Information Commissioner to intervene in one case.

B. The Information Commissioner in the Courts

I. Cases Completed

The Information Commissioner of Canada v. The Attorney General of Canada and Mel Cappe, SCC 31065, Supreme Court of Canada (see Annual Report 2004-2005, pp. 60-62 for further details)

Nature of Proceedings

This was an appeal of Madam Justice Dawson's March 25, 2004, decision in *The Attorney General of Canada et al. v. The Information Commissioner of Canada*, 2004 FC 431 on the Group E – "Solicitor Client Application", an application commenced under section 18.1 of the *Federal Courts Act*. In the Group E proceeding, Justice Dawson dismissed an application by the Attorney General of Canada and Mel Cappe against the Information Commissioner for: i) a declaration that the Information Commissioner lacks jurisdiction to require the production of certain documents alleged to be the subject of solicitor-client privilege; and ii) an order of *certiorari*, quashing the Information Commissioner's order which compelled the production of one document asserted to be subject to solicitor-client privilege.

Note: The case, *The Attorney General of Canada et al. v. The Information Commissioner of Canada*, 2004 FC 43, and its appeal, *Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)*, 2005 FCA 199, have been reported in a number of earlier annual reports to Parliament, most recently in the Information Commissioner's 2004-05 annual report at pages 60-61. However, the outcome of the appeal was not decided at that time.

Factual Background

In the course of investigating six complaints concerning the head of the Privy Council Office's responses to access requests for copies of the former Prime Minister's daily agendas for the fiscal or calendar years 1994 to June 25, 1999, the Information Commissioner served Mel Cappe, then Clerk of the Privy Council, with a subpoena *duces tecum*, which required that Mr. Cappe attend to give evidence before the commissioner's delegate and to bring with him certain records.

In response, Mr. Cappe declined to provide the Office of the Information Commissioner with eleven documents that Mr. Cappe identified as being responsive to the subpoena *duces tecum*. Instead, the Information Commissioner was provided with a general description of the 11 documents. The basis upon which the documents were withheld from the Information Commissioner (and only a description was given) was the government's assertion that the

11 documents were protected by solicitor-client privilege and therefore not subject to the Information Commissioner's *prima facie* right of review.

Despite the claim of solicitor-client privilege, the Information Commissioner ordered the production of one of the eleven documents. According to this document's description, it was a legal advice memorandum created in order to provide legal advice to the Privy Council Office in response to the access to information requests. The legal opinion pre-dated the complaint to the Information Commissioner's Office and, therefore, the commencement of the Information Commissioner's investigation.

In response to the Order of Production, Mr. Cappe produced the record to the Information Commissioner's delegate. Meanwhile, however, the government and Mr. Cappe commenced a judicial review proceeding against the Information Commissioner wherein they sought: a) a declaration from the Federal Court that all eleven documents identified as responsive to the subpoena *duces tecum* were subject to solicitor-client privilege and that the Information Commissioner, as a result, lacked the jurisdiction to compel these documents' production; and b) an order of *certiorari* which would quash, after the fact, the Information Commissioner's order to compel the one document which he had ordered to be produced.

This application *inter alia* was determined by the Federal Court on March 25, 2004. Here, Madam Justice Dawson held that subsection 36(2) of the Act provides the Information Commissioner with a *prima facie* right of access to documents that are protected by solicitor-client privilege. In doing so, she rejected the Crown's argument for a restrictive interpretation which would have required the Information Commissioner to establish that the production of the document was absolutely necessary for the Information Commissioner's investigations prior to his ordering that it be produced. Such a restrictive interpretation, Justice Dawson concluded, was inconsistent with Parliament's clear language, set out in the Act. In support of her ruling, Justice Dawson pointed *inter alia* to the scheme of the Act, in general, and its overarching mandate of independent review, and the clear words of Parliament as set out in subsection 36(2) of the Act. In addition, Justice Dawson noted that the production of privileged material to the Information Commissioner does not compromise privilege and that the issue had already been addressed by the Federal Court of Appeal in the *Ethyl* case, *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Environment)* (2000), 187 D.L.R. (4th) 127 (FCA), (Court of Appeal file A-761-99) leave to appeal to SCC, dismissed, [2000] SCC file 27956.

In the appeal, the Attorney General and Mel Cappe challenged Justice Dawson's decision, contending *inter alia* that the Information Commissioner is required to

establish absolute necessity prior to compelling the production of records that are asserted to be the subject of solicitor client privilege during the course of his *in camera* investigation.

Issues Before the Court

Whether the Application Judge correctly interpreted subsection 36(2) of the Act, given:

- 1) the clear wording of subsection 36(2) of the Act;
- 2) the public policy goals sought to be achieved by Parliament in the Act and the role of the Information Commissioner; and
- 3) that the relevancy of the document in issue to the investigation being carried out by the Information Commissioner is a matter for determination by the Information Commissioner

Outcome

The appeal was heard on May 4, 2005, and judgment was given on May 27, 2005. Justice Malone wrote the reasons for the judgement, and the panel consisted of Desjardins J., Noël J., and Malone J.

The Court interpreted subsection 36(2) of the Act restrictively. The *Ethyl* decision was distinguished. The ancillary records that the Information Commissioner was permitted to examine in *Ethyl* were created before the records were requested, and they were needed to determine the truth of a claim that the requested records did not exist. The Court in *Ethyl* found that such records were therefore relevant and necessarily must be produced to the Information Commissioner under section 46 of the Act. The Court stated that this finding was not determinative of whether a record prepared after the request was made would be producible to the Information Commissioner under subsection 36(2) of the Act.

The Court noted that solicitor-client privilege is more than a rule of evidence; it is a fundamental and substantive rule of law with a unique status. As such, it must be as close to absolute as possible and should only be set aside in unusual circumstances. Where legislation permits interference with the privilege for a particular purpose, such legislation should be interpreted as restrictively as possible. Both parties before the Court agreed that the Information Commissioner is empowered to examine information which has been withheld from an access requester pursuant to section 23 of the Act as being subject to solicitor-client privilege. However, the Attorney General argued that the Information Commissioner did not have authority to review any ancillary records.

The Court observed that there is the potential for the Information Commissioner to become adverse in interest to the government institution from which information is being requested, since the Information Commissioner has standing under subsection 42(1) of the Act to initiate a court challenge of any refusal to provide access to requested records.

In light of these two considerations, the Court found that any use of the Information Commissioner's powers under paragraph 36(1)(a) and subsection 36(2) of the Act to obtain the document requested in this case would interfere with solicitor-client privilege in a manner that is unnecessary for the achievement of the enabling legislation. Since such interference is only permitted where it is absolutely necessary, the Information Commissioner does not, the Court held, have the power to compel the production of the legal advice memorandum in this case.

The Court also made reference to the case of *Pritchard v. Ontario (Human Rights Commission)*, [2004] 1 SCR 809 wherein the SCC indicated that the legislature can abrogate the existence of solicitor-client privilege by eliminating the expectation of confidentiality, but that the question of whether solicitor-client privilege could be violated by the express intention of the legislature was a controversial matter.

The Court stated that the record in this case was prepared to provide legal advice on how to respond to the access to information request, and that Parliament could not have intended a government institution to be without the benefit of confidential legal advice on such a matter. Therefore an expectation of confidentiality existed that must be upheld where production of the document is not necessary in order to prevent a "chilling effect" that might discourage the government from fully confiding in its legal advisers.

The Court found that Madame Justice Dawson, therefore, erred by adopting a purposive and liberal interpretation of subsection 36(2), since the fundamental and important role of solicitor-client privilege in the legal system mandates a restrictive interpretation.

The appeal of the Attorney General was allowed.

The Information Commissioner sought leave to appeal this decision to the Supreme Court of Canada, but it was refused on November 17, 2005 (SCC File 31065).

Francis Mazhero v. Information Commissioner of Canada, T-313-04, Federal Court, Lafrenière, P., January 5, 2006, (see Annual Report 2004-2005, p. 63 for further details)

Nature of Proceedings

This was a motion by the Information Commissioner for an order striking out an application for judicial review against the Information Commissioner.

Factual Background

Mr. Mazhero, a self-represented litigant, brought an application for judicial review of two “decisions” of the Information Commissioner. The first was a request that Mr. Mazhero provide proof that the RCMP received his access request under the Act. The second was a suggestion that Mr. Mazhero grant the Information Commissioner permission to forward a copy of the access request to the RCMP.

Mr. Mazhero sought an order quashing these “decisions” and an order of *mandamus* directing the Information Commissioner to recommend that the RCMP disclose the records he claims to have requested. The Information Commissioner brought a motion to be removed as a respondent and to strike the application on the grounds that it was bereft of any possibility of success.

On June 17, 2004, Rouleau J. ordered the Information Commissioner removed as a Respondent and indicated the Court would hear the motion to strike.

Mr. Mazhero opposed the Information Commissioner’s motion to strike on the grounds that the Information Commissioner had no standing to bring this motion because the Information Commissioner had not filed a proper Notice of Appearance.

Issues Before the Court

- 1) Did the Information Commissioner have standing to bring the motion?
- 2) Should the motion be struck?

Finding on Each Issue

Re 1), the failure to file a Notice of Appearance was not material. Mr. Mazhero knew well in advance that the Information Commissioner opposed the application, and there is no evidence that he was prejudiced by the failure to file such a Notice. In any case, any deficiency of the Information Commissioner is rectified by Rouleau J.’s order granting leave to the motion.

Re 2), the requests by the Information Commissioner that Mr. Mazhero provide certain information and grant permission for the Information Commissioner to communicate with the RCMP were administrative actions. They were not “decisions” within the meaning of subsection 18(1) of the *Federal Courts Act*. Mr. Mazhero’s rights and interests were not affected by the Information Commissioner’s requests. There was no indication that the Information Commissioner had refused to investigate the complaints either and, therefore, no grounds for a writ of *mandamus*.

Judicial Outcome

The application for judicial review was found to be bereft of any chance of success, and the motion to strike it was granted.

Matthew Yeager v. National Parole Board, Correctional Service of Canada; Information Commissioner of Canada (Commissioner); Minister of Public Safety and Emergency Preparedness; and The Attorney General, T-1644-04, Federal Court, February 3, 2006 (see Annual Report 2004-2005, p. 63 for further details)

This application for judicial review against the Information Commissioner was discontinued by the applicant on the eve of the hearing before the Federal Court.

The Information Commissioner v. The Minister of Industry, T-53-04, T-1996-04 Federal Court (See Annual Report 2003-2004, pp. 53-54 and Annual Report 2004-2005, pp. 57-59 for more details)

These applications for review, seeking orders requiring the Chief Statistician to disclose the 1911 nominal census returns (given the passage of more than 92 years), were discontinued after the Chief Statistician transferred the records to the National Archives which made all 1911 census records fully available to the public on its website at the end of July 2005. This action was taken by the Chief Statistician when the government introduced amendments to the *Statistics Act* which established rules for the disclosure of historic census records and rules for public disclosure of future census records.

The Information Commissioner v. The Minister of Industry, T-421-04 Federal Court, Kelen, J., February 13, 2006 (See Annual Report 2003-2004, pp. 54-55 and Annual Report 2004-2005, pp. 57-59 for more details)

Nature of Proceedings

This was an application for judicial review brought pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act* (the Act).

Factual Background

In this application, the Director of the Algonquin National Secretariat made a request to Statistics Canada (part of the Department of Industry) for access to the 1911, 1921, 1931, and 1941 census records in relation to certain districts in the Provinces of Ontario and Québec. The request was made on behalf of three Algonquin First Nation Bands (the “Algonquin Bands”) who had received funding from the Federal Government for the purpose of researching and preparing a land claim. This land claim requires evidence of community continuity through time in terms of membership, land use, and occupancy. Without the census records, the Algonquin Bands were missing proof of continuity of occupation for the 20th century, until 1951.

The Algonquin Bands proposed that the census records be disclosed to an ethnohistorian researching the land claim on the Bands’ behalf. This ethnohistorian was willing to undertake to maintain the confidentiality of the census records not related to the ancestors of the Bands in order to preserve the confidentiality of personal information in the census records with respect to non-Aboriginal persons.

Notwithstanding the Bands’ proposal, the Chief Statistician denied the access request based on subsection 24(1) of the Act. This provision requires the head of a government institution to refuse to disclose a requested record that contains information the disclosure of which is restricted by a provision set out in a Schedule to the Act. This Schedule, in turn, includes section 17 of the *Statistics Act*, R.S.C. 1985, c. S-19, which contains a restriction on the disclosure of individual census returns.

The Algonquin Bands complained to the Information Commissioner, who investigated the complaint and recommended that the records be disclosed pursuant to paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* and section 35 of the *Constitution Act, 1982*. Statistics Canada refused to follow the Information Commissioner’s recommendation. As a result, on January 12, 2003, the Information Commissioner filed an Application for Judicial Review of the decision to refuse access to the 1911, 1921, 1931, and 1941 census records.

Thereafter, the *Statistics Act* was amended so as to require a release to the public of census records after the passage of 92 years. As a result of this amendment, Statistics Canada released the 1911 census records. The application for review was later amended to reflect the fact that access to the 1911 census records were no longer a source of contention between the parties.

Issues Before the Court

The issues defined by the Court are as follows:

- 1) Are the census records necessary for the land claim of the Algonquin Bands?
- 2) Are the census records in this case subject to production under the Act?
- 3) Is section 35 of the *Constitution Act, 1982* “statutory or other law” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?
- 4) Is paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* “statutory or other law” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?
- 5) What is “information available to the public” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?; and
- 6) In the alternative that the respondent was prohibited from disclosing census records pursuant to section 17 of the *Statistics Act*, what would be the effect of section 52 of the *Constitution Act, 1982*?

Findings

- 1) **Are the census records necessary for the land claim of the Algonquin Bands?**

The Court was satisfied that the requested census information is necessary and important for the Algonquin Bands to properly document its land claim.

- 2) **Are the census records in this case subject to production under the Act?**

The Court rejected the government’s argument that section 24 of the Act prohibits the disclosure of the census records. The Court noted that, although subsection 24(1) of the Act incorporates by reference the restriction on the disclosure of census records set out in paragraph 17(1)(b) of the *Statistics Act*, subsection 17(2) grants the Chief Statistician discretion to authorize the disclosure of “information available to the public under any statutory or other law”.

Thus, if the census records are “information available to the public under any statutory or other law”, the Chief Statistician has the discretion to authorize their disclosure. In turn, the disclosure of the census records would not be prohibited under the Act.

3) Is section 35 of the *Constitution Act, 1982* “statutory or other law” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?

Section 35 of the *Constitution Act, 1982* offers constitutional protection to Aboriginal rights and treaty rights that already exist by established land claim agreements or those rights which may be acquired. The Court noted that it would be inconsistent with section 35 of the *Constitution Act, 1982* for the Crown to have in its possession, yet suppress, evidence required by Aboriginal peoples to prove their land claim.

The Court, citing decisions by the Supreme Court of Canada, considered the Crown’s obligations in its dealings with Aboriginal peoples. The Court noted that among these obligations is the duty to act honourably and enter into and conduct Aboriginal land title negotiations in good faith. Applying these principles to the case at bar, the Court held that Crown’s duty to act honourably requires good faith negotiations leading to a just settlement of the Aboriginal claims. In light of the fact that Aboriginal title requires proof of continuity between present and pre-sovereignty occupation of the territory over which Aboriginal title is claimed, the Crown’s honour gives rise to a fiduciary duty with respect to the census records that relate to the Aboriginal rights in the territories at stake and requires that the Crown disclose census records in its possession that may prove continuity of occupation.

The Court concluded that section 35 of the *Constitution Act, 1982* and the Crown’s common law duties to act honourably, in good faith, and as a fiduciary with respect to Aboriginal land claims, are “statutory or other law” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*.

4) Is paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* “statutory or other law” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?

The Court noted that paragraph 8(2)(k) of the *Privacy Act* permits the disclosure of personal information to any Indian Band, or person acting on the Band’s behalf, for the purpose of researching or validating claims, disputes, or grievances of any of the aboriginal peoples of Canada. The Court concluded that this constitutes “statutory or other law” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*.

5) What is “information available to the public” within the meaning of paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*?

When interpreting the words “available to the public” in paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act*, the Court rejected the Crown’s argument that this required that the information be “accessible as a matter of right or legal certainty” to “the public at

large". Instead, the Court held that the meaning of the term "available to the public" ought to be liberally construed.

The Court recognized that the information in the census records was precisely the type of information that, under the *Privacy Act*, Parliament intended could be disclosed. Meanwhile, as a result of the *Constitution Act*, the Crown is obligated to provide this type of information to Aboriginal peoples. In this context, the Court held that the term "available to the public" must be taken to mean "a member of the public", and not simply the public as a whole.

The Court went on to state that, if it were wrong in this regard, the Crown would nonetheless have failed to discharge its burden under section 48 of the Act of establishing that the access refusal was authorized, because the Court was not convinced that the Crown was correct in its interpretation of the words "available to the public".

6) In the alternative that the respondent was prohibited from disclosing census records pursuant to section 17 of the *Statistics Act*, what would be the effect of section 52 of the *Constitution Act, 1982*?

Section 52 of the *Constitution Act, 1982* states that any law that is inconsistent with the Constitution of Canada is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect. Therefore, if section 17 of the *Statistics Act* were interpreted as prohibiting the disclosure of the census records under the Act, section 17 would be inconsistent with section 35 of the *Constitution Act* which imposes a constitutional obligation on the Crown to provide the Algonquin Bands with those parts of the census records required to prove their land title claim. Because of section 52, section 17 would be of no force or effect to the extent that it conflicts with section 35 of the *Constitution Act*, unless section 17 could be justified. The Court went on to reject the argument that section 17 could meet the test for justifying an interference with Aboriginal rights set out in section 35 of the *Constitution Act*.

Judicial Outcome

The application for review was allowed. The Court set aside the decision to refuse disclosure and referred the decision back to the Chief Statistician with a direction that he consider paragraph 17(2)(d) of the *Statistics Act* and that the census records for 1921, 1931, and 1941 could be disclosed to the ethnohistorian on behalf of the Algonquin Bands, upon his undertaking that he will keep confidential the personal information in the census records with respect to non-Aboriginal persons.

Future Steps in the Proceeding

This decision has been appealed (Court file A-107-06). The outcome of the appeal will be reported in next year's annual report.

II. Cases in progress - Information Commissioner as Applicant / Appellant

The Information Commissioner of Canada v. The Executive Director of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board and NAV Canada and the Attorney General of Canada, A-165-05 and A-304-05, Federal Court of Appeal, Richard, C.J., Desjardins, Evans, J.J. heard February 28 and March 1, 2006. Judgement reserved. (See Annual Report, 2004-2005, p. 52-53 for more details)

Nature of Proceedings

This is an appeal of Madam Justice Snider's decision of March 18, 2005 to dismiss the Information Commissioner's application for review of the decision of the Executive Director of the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board (hereinafter the "TSB") to refuse to disclose tapes and transcripts of communication between air traffic controllers and aircraft personnel ("ATC" communications). Justice Snider further refused to determine a constitutional issue as to whether subsection 9(2) of the *Radiocommunication Act* 1985, cr. 2 infringes paragraph 2(b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms (the right to freedom of expression).

Issue Before the Court of Appeal

1. Whether the Application Judge erred in fact and in law in the proper interpretation of the definition of "personal information" set out in section 3 of the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21 and in her application of subsection 19(1) of the Act to the records at issue;
2. Whether the Application Judge erred in fact and in law by finding that all information contained in the records at issue was personal information properly exempted from disclosure under section 19 of the Act, without any severance pursuant to section 25 of the Act;
3. Whether the Application Judge erred in fact and in law with respect to the application of paragraph 19(2)(b) of the Act regarding public availability of information contained in recordings and transcripts of ATC radiocommunications on public radio frequencies reserved to the aeronautical service;
4. Whether the Application Judge erred in fact and in law with respect to the application of paragraph 19(2)(c) of the Act and paragraphs 8(2)(a), (b) and subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*;

5. Whether the Application Judge erred in fact and in law by refusing to determine the constitutionality of subsection 9(2) of the *Radiocommunication Act*, relating to the public availability, the use and the dissemination of information contained in ATC radiocommunications on public radio frequencies reserved to the aeronautical service; and
6. Whether subsection 9(2) of the *Radiocommunication Act*, as it relates to ATC radiocommunications, is contrary to paragraph 2(b) of the Charter and cannot be upheld by section 1 of the Charter.

Outcome

The appeal was heard on February 28 and March 1, 2006, and judgment was reserved. The outcome of these judicial proceedings will be reported in next year's annual report.

The Information Commissioner v. The Minister of Transport, Court file T-55-05, Federal Court, Blais, J.

This is an application for review under section 42 of the *Access to Information Act* in relation to the Minister of Transport's refusal to disclose an electronic copy of the Civil Aviation Daily Occurrence Reporting System (CADORS) database table(s) being information requested under the Act.

Factual Background

On June 12, 2001, a request was made under the Act for access to "an electronic copy of the CADORS database table(s) which track(s) aviation occurrences; a paper printout of the first 50 records; a complete field list; and information on any codes needed to interpret data in the tables". The CADORS is a national database consisting in 2001 of approximately 36,000 safety reports of aviation "occurrences" and is compiled by Transport Canada who receives these reports from a variety of sources including NAV Canada, the Transportation Safety Board, and aerodromes.

On August 9, 2001, Transport Canada responded by providing the requester with a copy of the Record Layout (which lists the fields of information found in the CADORS database), but otherwise refused to provide the requested records in their entirety. Initially, this access refusal was based on the contention that the database could not be severed and reproduced. Subsequently, during the course of the Information Commissioner's investigation, Transport Canada acknowledged that the database could, in fact, be copied and, if necessary, portions could be severed. Still, Transport Canada withheld 33 of the 51 fields of information based on subsection 19(1) of the Act (the "personal information" exemption).

Transport Canada conceded that the information, in and of itself, does not constitute personal information, yet it maintains that the release of CADORS information would amount to disclosure contrary to subsection 19(1) of the Act because of what is referred to as the “mosaic-effect”, a concept used in relation to information pertaining to security and intelligence in the context of assessing a reasonable expectation of injury. Specifically, Transport Canada states that it is possible that CADORS information might be linked with other information publicly available to reveal “personal information” concerning identifiable individuals.

In the Information Commissioner’s view, the information contained in the database pertains to aircraft and air occurrences, not individuals, such that section 19 of the Act does not apply. The Minister has refused to accept the Information Commissioner’s recommendation that the requested records be disclosed. On January 14, 2005, the Information Commissioner filed an Application for Judicial Review of the Minister’s access refusal.

Future Steps in the Proceedings

This application was heard before Mr. Justice Blais on February 9, 2006, and the hearing will continue on May 15, 2006. The outcome of these judicial proceedings will be reported in next year’s annual report.

The Information Commissioner of Canada v. Minister of Environment, T-555-05, Federal Court, (See Annual Report 2004-2005, p. 59)

Nature of Proceedings, Background and Issues before the Court were reported in last year’s annual report. In a nutshell, the issue is whether or not Cabinet confidences, which qualify for disclosure pursuant to paragraph 69(3)(b) of the Act (i.e. discussion paper material), may be withheld pursuant to section 21 of the Act.

Future Steps in the Proceedings

The matter is ongoing. Hearing of the application has not taken place yet, and the results of these judicial proceedings will be reported in next year’s annual report.

The Information Commissioner v. The Minister of National Defence, T-210-05, Federal Court

Nature of Proceedings

This is an application for judicial review, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, for a review of the refusal by the Minister of National Defence to disclose records requested under the Act pertaining to “M5 meetings” for 1999. The issue is whether records held in the office of the Minister of Defence, which relate to the Minister’s duties as Minister of Defence, are subject to the right of access.

Factual Background

See Annual Report 2004-2005 at pages 44 to 49 for more details

Future Steps in the Proceedings

Further to a motion by the Information Commissioner, these proceedings were consolidated to some extent with related proceedings introduced this year in Federal Court files T-1209-05, T-1210-05 and T-1211-05 with respect to issues regarding disclosure of agendas of former Prime Minister Chrétien and of a former Minister of Transport Canada. However, following the federal elections of January 23, 2006, counsel for the respondents sought and obtained, with the consent of the Information Commissioner, an Order to stay the proceedings until May 5, 2006 in order to receive further instructions from the new government with respect to the conduct of these proceedings. The Information Commissioner will report the results and/or progress of these proceedings in next year's annual report.

The Information Commissioner v. The Prime Minister of Canada, T-1209-05, Federal Court

Nature of Proceedings

This is an application for judicial review, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, for a review of the refusal by a former Prime Minister to disclose records requested under the Act pertaining to the Prime Minister's agenda books for January 1994 to June 25, 1999. The issue is whether or not the agendas, held in the Prime Minister's Office, are subject to the right of access.

Factual Background

See Annual Report 2004-2005, pages 42 to 44 for more details.

Further Steps in the Proceedings

See information *supra* in Court file T-210-05.

The Information Commissioner v. The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, T-1210-05, Federal Court

Nature of Proceedings

This is an application for judicial review, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, for a review of the refusal by the Commissioner of the RCMP to disclose records requested under the Act pertaining to the agenda of the former Prime Minister Chrétien covering the period of January 1, 1997 to November 4, 2000. The issues are whether or not the

agendas qualify for exemption, in their entirety, for reasons of privacy (section 19) or for reasons of safety (section 17).

Factual Background

See Annual Report 2004-2005, pp. 39-42.

Further Steps in the Proceedings

See information *supra* in Court file T-210-05.

The Information Commissioner v. The Minister of Transport Canada, T-1211-05, Federal Court

Nature of Proceedings

This is an application for judicial review, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, for a review of the refusal by the Minister of Transport to disclose records requested under the Act pertaining to Minister Collenette's agenda for the period June 1, 1999 to November 5, 1999. The issue is whether these records, held in the minister's office, are subject to the right of access.

Factual Background

See Annual Report 2004-2005, pp. 35-38 for more details.

Further Steps in the Proceedings

See information *supra* in Court file T-210-05.

III. Cases in Progress - Information Commissioner as a Respondent

The Attorney General of Canada v. The Information Commissioner of Canada, Court file T-531-06

On March 23, 2006, an application for judicial review was brought by the Attorney General of Canada against the Information Commissioner, under section 18.1 of the *Federal Courts Act*. The Application for Review relates to the lawfulness of decisions issued by the Information Commissioner's delegate, requiring counsel and various witnesses to keep confidential the questions asked, answers given, and exhibits used during the taking of evidence under oath of various witnesses who appeared under subpoena before the Information Commissioner's delegate in a matter concerning the investigation of a complaint made pursuant to the *Access to Information Act* against the head of Indian and Northern Affairs Canada.

This proceeding will continue before the Federal Court, and results will be reported in next year's annual report.

IV. Cases in Progress - Information Commissioner as an Intervener

The Attorney General of Canada v. H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. and The Information Commissioner of Canada, SCC 30417, Supreme Court (See Annual Report 2004-2005, pp. 64-65 for more details)

The principal question is whether or not third parties are entitled to raise exemptions, other than section 20, during the course of a section 44 court review of a department's decision to disclose requested records. This appeal was heard on November 7, 2005. The outcome of this appeal will be reported in next year's annual report.

Minister of Justice v. Sheldon Blank, the Attorney General for Ontario, the Advocates' Society and the Information Commissioner of Canada, SCC 30553, Supreme Court

Nature of Proceedings

This was an appeal to the Supreme Court of Canada from the decision of the Federal Court of Appeal in *Blank v. Canada (Department of Justice)*, 2004 FCA 287.

Factual Background

Sheldon Blank, the owner and operator of a pulp and paper mill, had sought the release of a large number of documents related to charges of regulatory offences laid against him by the federal government. Thirteen charges had been laid against him and his company, Gateway Industries Ltd., in 1995. Eight of these charges were quashed by the Manitoba Provincial Court in 1997, and five were quashed by the Manitoba Queen's Bench Court in April 2001. The Crown then laid new charges in July 2002 by way of indictment, but stayed them in February 2004 and declared it would not pursue the prosecution. Mr. Blank and his company sued the federal government for damages for alleged fraud, conspiracy, perjury, and abuse of prosecutorial powers. Mr. Blank's access requests related to obtaining information about how the charges against him had been handled internally.

The first of Mr. Blank's requests yielded the release of approximately 2,297 pages of material, with another 1,226 pages withheld, and 36 pages partially withheld. In May 1999, he filed a second request for all the pages that had been exempted under the first request. He did obtain release of another few hundred pages, but otherwise the exemptions were maintained. He then filed a complaint with the Information Commissioner. During the investigation, an additional few hundred pages of documents were released in whole or in part. However, some pages

remained withheld, particularly those for which solicitor-client privilege under section 23 of the Act had been claimed. Mr. Blank filed for judicial review in the Federal Court concerning the remaining pages.

Justice Campbell of the Federal Court upheld most of the claimed exemptions in the trial decision, *Blank v. Canada (Department of Justice)*, 2003 FC 462, but ordered the release of some additional documents, including three that were covered by litigation privilege. Justice Campbell found that litigation privilege ends when the litigation in question terminates. He ruled that, since the charges against Mr. Blank had long been stayed, there was no remaining protection for documents that were subject to litigation privilege only. Justice Campbell acknowledged that litigation privilege is considered part of solicitor-client privilege under section 23 of the Act and therefore subject to exemption where it applies. However, once litigation privilege ceases at common law, it is no longer applicable under the Act.

Mr. Blank appealed this decision to the Federal Court of Appeal, seeking the release of further documents that had continued to be exempted. The Crown cross-appealed on the issue of whether litigation privilege terminates with the litigation and is, at that point, no longer applicable under section 23 of the Act. The Federal Court of Appeal was unanimous in dismissing Mr. Blank's appeal, but split on the cross-appeal. Justices Pelletier and Décaré agreed that litigation privilege, while included in section 23 of the Act, is of limited duration and ends with the litigation itself. Justice Lévesque disagreed and stated in dissent that, while litigation privilege is indeed included under section 23 of the Act, any time limit at common law would not apply in the access context.

In Justice Lévesque's dissenting view, since section 23 is discretionary, there cannot be an involuntary termination of the privilege, since that would nullify or at least restrict the government's discretion as granted to them by the Act. He concluded that, for policy reasons, access requesters should not be able to use the Act to seek documents that would not normally be available to them through regular disclosure. He noted that there were particular problems with allowing people to access litigation documents for the kind of actions that the government pursues on a regular basis, especially in cases of criminal prosecution, since the Crown might re-use the same strategy with more than one litigant, who could then gain a strategic advantage by making an access request. He recommended that the competing interests be assessed on a case-by-case basis with each claim under the Act. However, he noted that the Crown had not put forward any evidence justifying the exercise of its refusal to disclose in this particular case for the Court to weigh.

The further issue of whether those documents that were subject to solicitor-client privilege could be severed under section 25 of the Act was sent back to the Federal Court for re-determination, where it was concluded by Justice Mosley in *Blank v. Canada (Department of Justice)*, 2005 FC 1551, that:

- Despite the paramount nature of section 25 of the Act, it is not reasonable to expect severance of disconnected snippets of information. Where documents covered by solicitor-client privilege only contain a few words or phrases that would not be privileged, there is no need to sever them. Severance under section 25 is only required where it is reasonable.
- Substantive information contained in the privileged documents, such as, in this case, a list of other documents that may not be covered by privilege, can be severed and disclosed. However, it must be discrete and coherent data for which there is no reasonable basis to claim privilege.
- Since disclosure by the Crown is mandatory in criminal proceedings, this cannot be considered a voluntary or implied waiver of privilege.
- In the context of the Act, a partial waiver of privilege cannot be considered a full waiver for disclosure purposes.

Meanwhile, the Crown sought and received leave to appeal the Federal Court of Appeal's decision to the Supreme Court of Canada. Leave was granted in April 2005, and the hearing was held in December 2005. The Information Commissioner appeared as an intervener, as did the Advocates' Society and the Attorney-General of Ontario. Mr. Blank was self-represented.

Issues Before the Court

Is litigation privilege, as encompassed in section 23 of the Act, subject to a durational limit?

Arguments

The Information Commissioner argued that, according to the federal jurisprudence, solicitor-client privilege has two branches. The first is the traditional legal advice privilege, which protects communications between counsel and client. The second is litigation privilege, which protects the counsel and client's preparation for litigation and terminates once that litigation is over. The Information Commissioner agreed with the other parties that both were covered by section 23 of Act. The Information Commissioner also agreed with the Federal Court of Appeal's position that the application of the privilege is governed by the common law and the duration limit applies.

The Information Commissioner argued that any notion that the litigation preparations of Crown counsel should be given indefinite protection would be inconsistent with the purpose of the Act and the fact that exceptions to access must be limited and specific. The Information Commissioner also argued that the discretion to disclose under section 23 must be exercised in accordance with these principles as well. The Information Commissioner noted that any client-counsel communications exchanged as part of preparation for litigation would be covered by the indefinite legal advice branch of the privilege, so there was no need to worry that they would be disclosed under the Act anyway.

The Crown argued at the hearing for a single underlying rationale for both branches of the privilege which did not justify the imposition of a durational limit on the litigation branch of the privilege. The Attorney-General of Ontario supported this position. The Advocates' Society, on the other hand, took the view that the two privileges were so different in rationale and scope as to almost constitute two separate privileges, although it acknowledged that both were covered under section 23 of the Act. The Advocates' Society also requested from the Court a set of principled guidelines for applying litigation privilege and identifying the type of documents that fall under it, in keeping with the demands of modern litigation.

Mr. Blank argued for the maximum disclosure possible under the law.

Outcome

The Supreme Court took its decision under reserve, and the outcome will be reported in next year's annual report.

C. Legislative Changes

Changes affecting the *Access to Information Act*

The definition of "aboriginal government" in subsection 13(3) of the Act has been modified to add two additional aboriginal governments. The Government public Bill C-14 (38th Parliament, 1st Session), entitled *An Act to give effect to a land claims self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make amendments to other Acts*, received royal assent on February 15, 2004, and came into force on August 4, 2005 [SI/2005-0054]; and the Government public Bill C-56 (38th Parliament, 1st Session), entitled *An Act to give effect to the Labrador Inuit Land Claims Agreement and the Labrador Inuit Tax Treatment Agreement*, received royal assent on June 23, 2005, and came into force on December 1, 2005 [SI/2005-0117].

As a result subsection 13(3) of the Act reads as follows:

Definition of “aboriginal government”

13.(3) The expression “aboriginal government” in paragraph (1)(e) means

- (a) Nisga’a Government, as defined in the Nisga’a Final Agreement given effect by the *Nisga’a Final Agreement Act*;
- (b) the council, as defined in the Westbank First Nation Self-Government Agreement given effect by the *Westbank First Nation Self-Government Act*;
- (c) the Tlicho Government, as defined in section 2 of the *Tlicho Land Claims and Self-Government Act* (Section 107); or
- (d) the Nunatsiavut Government, as defined in section 2 of the *Labrador Inuit Land Claims Agreement Act*.

The Government public Bill C-11 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings*, received royal assent on November 25, 2005 [Statutes of Canada, 2005, c. 46] and will come into force on proclamation. This Bill will amend section 16 of the Act by adding the following after subsection (1):

- (1.1) If the record came into existence less than five years before the request, the head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information
 - (a) in relation to or as a result of a disclosure or an investigation under the *Public Servants Disclosure Protection Act*; or
 - (b) obtained by a supervisor or a senior officer designated under subsection 10(2) of that Act, or by the Public Sector Integrity Commissioner, in relation to or as a result of a disclosure or an investigation under that Act, if the information identifies, or could reasonably be expected to lead to the identification of, a public servant who made a disclosure under that Act or who cooperated in an investigation under that Act.

The Government public Bill C-25 (37th Parliament, 2nd Session), entitled *An Act to Modernize Employment and Labour Relations in the Public Sector and to Amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, received royal assent on

November 10, 2003 and sections 224 and 225 came into force on April 1, 2005 [SI/2005-0024]. This Bill amends:

- Subsections 55(4) and 57(4) of the Act by replacing the expression “Public Service of Canada” by “federal public administration”, wherever it occurs in the English version. (Section 224)
- Subsection 55(3) of the Act by replacing the expression “Public Service” by the expression “public service” wherever it occurs in the English version, other than in the expressions “Public Service corporation”, “Public Service Employment Act”, “Public Service Pension Fund” and “Public Service Superannuation Act”. (Section 225)

Proposed Changes to the Access to Information Act

The Government public Bill C-78 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act respecting the establishment of the Public Health Agency of Canada and amending certain acts* proposes to amend subsection 20(1) of the Act by adding the following after paragraph (b):

(b.1) information supplied to a government institution by a third party for the preparation, maintenance, testing or implementation by the government institution of emergency management plans within the meaning of section 2 of the *Emergency Management Act* and that is about the vulnerability of the third party’s buildings or other structures, its networks or systems, including its computer or communications networks or systems, or the methods used to protect any of those buildings, structures, networks or systems”.

The Bill also contemplates a change to the public interest override clause in subsection 20(6), as follows:

20(6) The head of a government institution may disclose all or part of any record requested under this Act that contains information described in any of paragraphs (1)(b) to (d) if

(a) that disclosure would be in the public interest as it relates to public health, public safety or protection of the environment; and

(b) the public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to a third party, any prejudice to the security of its structures, networks or systems, any prejudice to its competitive position or any interference with its contractual or other negotiations.

(2005, Bill C-78, Section 8; received First Reading on November 17, 2005)

Amendments to Schedules I and II

During the 2005-2006 fiscal year, new government institutions became subject to the *Access to Information Act* while others, which have been abolished, were struck out. More statutory prohibitions against disclosure were added to the list of provisions set out in Schedule II. The following amendments were made to Schedules I and II of the Act.

By Order in Council pursuant to subsection 77(2) of the *Access to Information Act* (Canada Gazette, Part II, SI/2005-75, in force September 21, 2005, Order 2005-1489), Schedule I was amended and the following government institutions were added in alphabetical order under the heading "Other Government Institutions":

Canada Development Investment Corporation / Corporation de développement des investissements du Canada

Canadian Race Relations Foundation / Fondation canadienne des relations raciales

Cape Breton Development Corporation / Société de développement du Cap-Breton

Cape Breton Growth Fund Corporation / Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton

Enterprise Cape Breton Corporation / Société d'expansion du Cap-Breton

Marine Atlantic Inc. / Marine Atlantique S.C.C.

Old Port of Montreal Corporation Inc. / Société du Vieux-Port de Montréal Inc.

Parc Downsview Park Inc. / Parc Downsview Park Inc.

Queens Quay West Land Corporation / Queens Quay West Land Corporation

Ridley Terminals Inc. / Ridley Terminals Inc.

This order was accompanied by the following Regulatory Impact Analysis Statement:

The President of the Treasury Board has requested that the following ten Crown corporations be added to Schedule I of the *Access to Information Act* and to the Schedule of the *Privacy Act*: Canada Development Investment Corporation, Canadian Race Relations Foundation, Cape Breton Development Corporation, Cape Breton Growth Fund Corporation, Enterprise Cape Breton Corporation, Marine Atlantic Inc., Old Port of Montreal Corporation Inc., Parc Downsview Park Inc., Queens Quay West Land Corporation and Ridley Terminals Inc.

On February 17, 2005, the President of the Treasury Board, Reg Alcock, tabled in the House of Commons a report on Crown corporation governance entitled Meeting the Expectations of Canadians — Review of the Framework for Canada's Crown Corporations. The report contains 31 measures designed to significantly strengthen the governance and accountability regime for Canada's Crown corporations. One of the measures calls for the *Access to Information Act* (and by implication, the *Privacy Act*) to be extended to the ten aforementioned Crown corporations through an Order in Council.

The Government public Bill C-9 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act to establish the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec*, received Royal Assent on June 23, 2005, and came in force on October 5, 2005 [SI/2005-101]. Section 18(7) is a reference to the former agency in any of the following is deemed to be a reference to the new agency: No change to Schedule I is required, as the name of the Agency is already stated under the heading "*Other Government Institutions*".

The Government public Bill C-22 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act to establish the Department of Social Development and to amend and repeal certain related Acts*, received royal assent July 20, 2005, and came in force on October 5, 2005 [SI/2005-97]. Section 42 of this Bill amends Schedule I by adding, under the heading "*Departments and Ministries of State*", the "Department of Social Development / Ministère du Développement social". Sections 43 and 44 respectively amend Schedule II by replacing the reference to section 104, opposite the *Canada Pension Plan*, with a reference to subsection 104.01(1), and the reference to section 33 opposite the *Old Age Security Act* with a reference to subsection 33.01(1).

The Government public Bill C-23 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act to establish the Department of Human Resources and Skills Development and to amend and repeal certain related Acts*, received the royal assent on July 20, 2005, and came into force on October 5, 2005 [SI/2005-99]. Section 58 amends Schedule I by striking

out the following under the heading “*Departments and Ministries of State*”:
 “Department of Human Resources Development /Ministère du Développement des ressources humaines”. Section 59 amends Schedule I by adding the following in alphabetical order under the heading “*Departments and Ministries of State*”:
 “Department of Human Resources and Skills Development /Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences”. Section 60 amends Schedule I by striking out the following under the heading “*Other Government Institutions*” “Department of Human Resources and Skills Development /Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences”. Further, section 61 amends Schedule II by striking out the reference to “*Department of Human Resources Development Act/Loi sur le Ministère du Développement des ressources humaines*” and the corresponding reference to section 33.5.

The Government public Bill C-26 (38th Parliament, 1st Session), *An Act to establish the Canada Border Services Agency*, received royal assent on November, 2, 2005. Sections 16 and 19(1) came into force on December 12, 2005. No change is required to Schedule I as “former agency” (Canada Border Services Agency) is already stated in Schedule I. A reference to the former agency is deemed to be a reference to the new agency and any order of the Governor in Council made under paragraph (b) of the definition “head” in section 3 of the *Access to Information Act*.

The Government public Bill C-43 (38th Parliament, 1st Session) entitled *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament* received royal assent and came into force on June 29, 2005 [Statutes of Canada, 2005, c. 30]. Section 88 amends Schedule I by adding the following under the heading “Other Government Institutions”: Canada Emission Reductions Incentives Agency / Agence canadienne pour l’incitation à la réduction des émissions.

The Government public Bill C-6 (37th Parliament, 3rd Session) entitled *An Act respecting assisted human reproduction and related research*, received royal assent on March 29, 2004. Section 72 of the Bill came into force on January 12, 2006 [SI/2004-49]. Section 72 of the Bill amends Schedule I to the *Access to Information Act* by adding the following in alphabetical order under the heading “Other Government Institutions”: Assisted Human Reproduction Agency of Canada / Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée.

The Government public Bill C-25 (37th Parliament, 2nd Session), entitled *An Act to Modernize Employment and Labour Relations in the Public Sector and to Amend the Financial Administration Act and the Canadian Centre for Management Development Act and to Make Consequential Amendments to Other Acts*, received royal assent on November 10, 2003. Section 88 came into force on April 1, 2005 [SI/2005-0024].

This section amends Schedule I to the Act by replacing the reference to “Public Service Staff Relations Board” under the heading “Other Government Institutions” to the *Access to Information Act* by a reference to “Public Service Labour Relations Board”.

The Government public Bill C-6 (37th Parliament, 2nd Session), *An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts*, received royal assent on November 7, 2003. Sections 78 and 79, once proclaimed (not in force as of March 31, 2006), will amend Schedule I by adding under the heading “Other Government Institutions” the “Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims/Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations”, and Schedule II by adding a reference to the “*Specific Claims Resolution Act/Loi sur le règlement des revendications particulières*” and a corresponding reference to section 38 and subsections 62(2) and 75(2) of that Act.

By Order in Council, P.C. 2006-44, February 6, 2006, Schedule I of the *Access to Information Act* under the heading “Other Government Institutions” is amended by striking out the Department of International Trade.

Proposed Changes to Schedules I and II

During the 38th Parliament, a number of legislative proposals were introduced to amend Schedules I and II of the *Access to Information Act*. No progress were recorded during fiscal year 2005-2006 with respect to Government public Bill C-31 (38th Parliament, 1st Session), *An Act to establish the Department of International Trade and to make related amendments to certain Acts* and Government public Bill C-32 (38th Parliament, 1st Session), *An Act to amend the Department of Foreign Affairs and International Trade and to make consequential amendments to other Acts*. (See 2004-2005 Annual Report, p. 72 for more details.)

The Government public Bill C-62 (38th Parliament, 1st Session), *An act to amend the Aeronautics Act and to make consequential amendments to other Acts*, proposes to amend Schedule II to the *Access to Information Act* by replacing the reference to “subsections 4.79(1) and 6.5(5)” opposite the reference to the “*Aeronautics Act*” with a host of added prohibitions to disclose information and listed as follows: “subsection 4.79(1), sections 5.392 and 5.393, subsections 5.394(2), 5.397(2), 6.5(5), 22(2) and 24.1(4) and section 24.7”. (Bill received First Reading on September 28, 2005.)

Amendments to Heads of Government Institutions Designation Order

The Schedule to the *Access to Information Act Heads of Government Institutions Designation Order* is amended by adding the following in numerical order (Canada Gazette Part II, SI/2005-75 in force September 21, 2005, Order 2005-1491):

Item	Column I Government Institution	Column II Position
12.1	Canada Development Investment Corporation <i>Corporation de développement des investissements du Canada</i>	Chairman <i>Président</i>
28.2	Canadian Race Relations Foundation <i>Fondation canadienne des relations raciales</i>	Executive Director <i>Directeur général</i>
32.	Cape Breton Development Corporation <i>Société de développement du Cap-Breton</i>	President and Chief Executive Officer <i>Président et premier dirigeant</i>
32.1	Cape Breton Growth Fund Corporation <i>Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton</i>	Chief Executive Officer <i>Premier dirigeant</i>
38.1	Enterprise Cape Breton Corporation <i>Société d'expansion du Cap-Breton</i>	Vice-President <i>Vice-président</i>
52.1	Marine Atlantic Inc. <i>Marine Atlantique S.C.C.</i>	President and Chief Executive Officer <i>Président et premier dirigeant</i>
75.4	Old Port of Montreal Corporation Inc. <i>Société du Vieux-Port de Montréal Inc.</i>	President and Chief Executive Officer <i>Président et premier dirigeant</i>
76.001	Parc Downsview Park Inc. <i>Parc Downsview Park Inc.</i>	President and Chief Executive Officer <i>Président et premier dirigeant</i>
87.2	Queens Quay West Land Corporation <i>Queens Quay West Land Corporation</i>	Senior Vice-President <i>Vice-président principal</i>
89.	Ridley Terminals Inc. <i>Ridley Terminals Inc.</i>	President <i>Président</i>

CHAPTER VI

Corporate Services

Corporate Services provides financial, human resources, information management/information technology, and general administrative services to the Office of the Information Commissioner's main activity. Such services are essential to the ability to manage the office's operations strategically, fulfill its mandate, meet the expectations of Parliamentarians and Canadians, and achieve its strategic outcomes. It also provides the important infrastructure to support the OIC's decision-making function and to implement government-wide management initiatives.

As has been mentioned previously in this report, the office has been in a resource crisis for the past several years. Corporate Services worked closely with operational managers to ensure that all possible efficiency savings were identified and implemented consistent with statutory obligations and prevailing professional service standards.

Financial Services

Additional governance and accountability structures were put into place, such as the Management Accountability Framework (MAF).

Accounting and reporting of financial activities consistent with government policies, directives, and standards was continued and, during the period under review, the Office of the Information Commissioner underwent its third annual audit, conducted by the Office of the Auditor General (OAG). A copy of the audit results are available on request, or at the commissioner's website.

Human Resources

The main activity for Human Resources during 2005-06, was the implementation of the *Public Service Modernization Act*.

During the period under review, all policies, Human Resource delegations, conflict resolution instruments, and so forth were updated to reflect changes brought about as a result of legislative amendments associated with the coming into force of the new *Public Service Modernization Act*. In addition, all OIC staff received corresponding training.

Information Technology

In managing a high volume of cases originating from across the country, the OIC relies on up-to-date, automated technological systems and tools to enable decision-makers and employees to share and exchange information, support case preparation, manage the flow of cases through various stages, and communicate and consult with stakeholders.

During the period covered by this Annual Report, the Information Technology Branch upgraded its: Records Documentation Information Management System (RDIMS); Integrated Investigations Application (IIA), which is its main case - tracking system; and, its Legal Tracking System (LTS).

In addition, the Information Technology Branch increased the office's internet security through the introduction of anti-spam and anti-spyware.

Administrative Services

During the period covered by this report, Administrative Services focused on ensuring its acquisitions were fair and transparent, and provided good value for money.

Funding Pilot Project

As discussed previously in this report, a House of Commons Panel on the Funding of Officers of Parliament has been created. Corporate Services plays a central role in coordinating communications with the panel and the Treasury Board Secretariat, and in preparing and presenting the OIC's resource requests and justifications.

Figure 1 summarizes the office's operating budget and FTE (full time staff equivalents) utilization for 2005-06. Figure 2 breaks down the utilization of resources by category of expenditure.

Figure 1: Resources by Activity (2005-2006)

	FTE Utilization	Percent	Operating Budget*	Percent
Access to Government Information	41.8	79%	\$4,027,355	78%
Corporate Services **	11.0	21%	\$1,160,987	22%
Total Access Program Vote	52.8	100%	\$5,188,342	100%

* Excludes Employee Benefits

** The non-salary portion of the Corporate Services' operating budget includes approximately 90% of program-related expenditures.

Figure 2: Details by Object of Expenditures (2005-2006)

	Standard Object	Corporate Services	Access to Government Information	Total
Salaries	01	754,190	3,358,688	4,112,878
Transportation and Communication	02	71,087	66,256	137,343
Information	03	1,653	57,583	59,236
Professional Services	04	155,191	443,303	598,494
Rentals	05	9,784	19,747	29,531
Repair & Maintenance	06	54,988	24,554	79,542
Materials and Supplies	07	31,912	39,023	70,935
Acquisition of Machinery and Equipment	09	81,915	15,684	97,599
Other Subsidies and Payments	12	267	2,517	2,784
Total Access Program Vote		1,160,987	4,027,355	5,188,342

- Notes:
- 1. Excludes Employee Benefit Plan (EBP).
 - 2. Expenditure figures do not incorporate final year-end adjustments.
 - 3. Corporate Services' expenditures for Standard Objects 02-12 primarily represent program related disbursements (approximately 90%).

Tableau 1 – Ressources par activité (2005-2006)

	Utilisation des ETP	Pour- centage	Budget de fonctionnement*	Pour- centage
Accès à l'information	41,8	79 %	4 027 355 \$	78 %
Services intégrés **	11,0	21 %	1 160 987 \$	22 %
Total du crédit du programme d'accès	52,8	100 %	5 188 342 \$	100 %

* À l'exclusion des avantages sociaux des employés

** La partie non-salariale du budget de fonctionnement des Services intégrés comprend environ 90 % des dépenses liées au programme.

Tableau 2 – Détails par article de dépense (2005-2006)

	Article courant	Services intégrés	Accès à l'information gouvernementale	Total
Salaires	01	754 190	3 358 688	4 112 878
Transports et communications	02	71 087	66 256	137 343
Information	03	1 653	57 583	59 236
Services spécialisés	04	155 191	443 303	598 494
Locations	05	9 784	19 747	29 531
Entretien et réparations	06	54 988	24 554	79 542
Matériel et fournitures	07	31 912	39 023	70 935
Acquisition de machines et d'équipement	09	81 915	15 684	97 599
Autres subsides et paiements	12	267	2 517	2 784
Total du crédit du programme d'accès		1 160 987	4 027 355	5 188 342

Remarques :

1. À l'exclusion du régime d'avantages sociaux des employés (RASE).
2. Les dépenses n'incluent pas les rajustements de fin d'année.
3. Les dépenses des Services intégrés au titre des articles courants 02-12 représentent surtout des dépenses liées au programme (environ 90 %).

La technologie de l'information

Pour gérer le grand nombre de cas provenant de tous les coins du pays, le Commissariat s'appuie sur des systèmes et des instruments technologiques automatisés et à jour qui permettent aux décideurs et aux employés de partager et d'échanger des renseignements, d'étayer la préparation des cas, de gérer l'acheminement des dossiers à travers les divers stades de la procédure, et de communiquer et de se concerter avec les parties intéressées.

Au cours de la période observée, la Direction générale de la technologie de l'information a mis à niveau son Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information (SGDI), l'Application intégrée des enquêtes (AIE), qui est son principal système de repérage des cas, et son Système de suivi judiciaire (SJ).

En outre, la Direction générale de la technologie de l'information a amélioré la sécurité du site Web du Commissariat en y introduisant des logiciels anti-pourriel et anti-espionnage.

Les Services administratifs

Au cours de la période observée, les Services administratifs se sont efforcés de garantir que les acquisitions étaient justes, transparentes et rentables.

Le projet pilote de financement

Comme il en a déjà été question dans le rapport, un Comité de la Chambre des communes sur le financement des hauts fonctionnaires du Parlement a été créé. Les Services intégrés jouent un rôle central dans la coordination des communications avec le comité et avec le Secrétaire du Conseil du Trésor et dans la préparation et la présentation des demandes de ressources du Commissariat et de leur justification.

Le tableau 1 résume l'utilisation du budget de fonctionnement et des ETP (équivalents à temps plein) du Commissariat au cours de l'exercice 2005-2006. Le tableau 2 est une ventilation de l'utilisation des ressources par catégorie de dépenses.

Les Services intégrés fournissent des services financiers, de gestion des ressources humaines, de gestion de l'information et de technologie de l'information et des services administratifs généraux à l'appui de la principale activité du Commissariat à l'information. Ces services sont indispensables au Commissariat pour gérer stratégiquement ses opérations, remplir son mandat, répondre aux attentes des parlementaires et des Canadiens et réaliser ses objectifs stratégiques. Ils constituent également l'importante infrastructure qui appuie la fonction décisionnelle du Commissariat et lui permet de prendre des mesures administratives à l'échelle du gouvernement.

Comme nous l'avons déjà dit dans ce rapport, le Commissariat manque de ressources depuis plusieurs années. Les Services intégrés ont étroitement collaboré avec les gestionnaires opérationnels pour circonscrire toutes les économies possibles sans compromettre les obligations législatives du Commissariat et les normes de service professionnelles en vigueur.

Les Services financiers

D'autres structures de gouvernance et de responsabilisation ont été mises en place, par exemple le cadre de gestion et de responsabilisation (CGR).

Nous avons continué de rendre compte des activités financières conformément aux politiques, aux directives et aux normes du gouvernement, et, au cours de la période visée, le Commissariat a fait l'objet de sa troisième vérification annuelle, effectuée par le Bureau du vérificateur général (BVG). On peut se procurer un exemplaire des résultats de la vérification en s'adressant à nos bureaux ou en consultant le site du Commissariat.

Les Ressources humaines

La principale activité du service des Ressources humaines au cours de l'exercice 2005-2006 a été la mise en œuvre de la Loi sur la modernisation de la fonction publique.

Au cours de la période visée par ce rapport, l'ensemble des politiques, des délégations des Ressources humaines, des instruments de règlement des différends, etc. ont été mis à jour en fonction des modifications administratives associées à l'entrée en vigueur de la Loi sur la modernisation de la fonction publique. En outre, tout le personnel du Commissariat a reçu une formation à cet égard.

Modifications du décret sur la désignation des responsables d'institutions gouvernementales

L'annexe de la Loi sur l'accès à l'information intitulée Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales est modifiée par l'ajout de ce qui suit,

par ordre numérique (Gazette du Canada, Partie II, TR/2005-75, en vigueur le 21 septembre 2005, décret 2005-1491) :

Article	Colonne I	Colonne II	Poste
12.1	Canada Development Investment Corporation	Chairman	
	Corporation de développement des investissements du Canada	Président	
28.2	Canadian Race Relations Foundation	Executive Director	
	Fondation canadienne des relations raciales	Directeur général	
32.	Cape Breton Development Corporation	President and Chief Executive Officer	
	Société de développement du Cap-Breton	Président et premier dirigeant	
32.1	Cape Breton Growth Fund Corporation	Chief Executive Officer	
	Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton	Premier dirigeant	
38.1	Entreprise Cape Breton Corporation	Vice-President	
	Société d'expansion du Cap-Breton	Vice-président	
52.1	Marine Atlantic Inc.	President and Chief Executive Officer	
	Marine Atlantique S.C.C.	Président et premier dirigeant	
75.4	Old Port of Montreal Corporation Inc.	President and Chief Executive Officer	
	Société du Vieux-Port de Montréal Inc.	Président et premier dirigeant	
76.001	Parc Downsview Park Inc.	President and Chief Executive Officer	
	Parc Downsview Park Inc.	Président et premier dirigeant	
87.2	Queens Quay West Land Corporation	Senior Vice-President	
	Queens Quay West Land Corporation	Vice-président principal	
89.	Ridley Terminals Inc.	President	
	Ridley Terminals Inc.	Président	

Le projet de loi gouvernemental C-6 (37^e Législature, 2^e session), intitulé *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003. Les articles 78 et 79, une fois proclamés (ils n'étaient pas encore entrés en vigueur au 31 mars 2006), modifieront l'annexe I en y ajoutant, à la rubrique « Autres institutions gouvernementales » : « Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims / Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations ». Ils modifieront également l'annexe II en y ajoutant un renvoi à « *Specific Claims Resolution Act / Loi sur le règlement des revendications particulières* » et un renvoi correspondant à l'article 38 et aux paragraphes 62(2) et 75(2) de cette Loi.

Par décret C.P. 2006-44 publié le 6 février 2006, l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* est modifiée par suppression du ministère du Commerce international à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* ».

Modifications touchant les annexes I et II

Au cours de la 38^e Législature, un certain nombre de modifications législatives ont été proposées concernant les annexes I et II de la *Loi sur l'accès à l'information*. Aucun progrès n'a été enregistré au cours de l'exercice 2005-2006 concernant le projet de loi gouvernemental C-31 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi constituant le ministère du Commerce international et apportant des modifications connexes à certaines lois*, et le projet de loi gouvernemental C-32 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois* (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, pages 72-73).

Le projet de loi gouvernemental C-62 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et d'autres lois en conséquence*, modifie l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information* en y remplaçant le renvoi aux paragraphes 4.79(1) et 6.5(5) (en face du renvoi à la *Loi sur l'aéronautique*) par toute une série d'interdictions supplémentaires de communication énumérées comme suit : « paragraphe 4.79(1), articles 5.392 et 5.393, paragraphes 5.394(2), 5.397(2), 6.5(5), 22(2) et 24.1(4) et article 24.7 ». (Le projet de loi a fait l'objet d'une première lecture le 28 septembre 2005.)

supprimant le renvoi à « Department of Human Resources Development Act/Loi sur le Ministère du Développement des ressources humaines » et le renvoi correspondant à l'article 33.5.

Le projet de loi gouvernemental C-26 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi constituant l'Agence des services frontaliers du Canada*, a reçu la sanction royale le 2 novembre 2005. L'article 16 et le paragraphe 19(1) sont entrés en vigueur le 12 décembre 2005. Il n'est pas nécessaire de modifier l'annexe I, car l'ancien organisme (Agence des services frontaliers du Canada) est déjà inscrit à l'annexe I. Tout renvoi à l'ancien organisme est réputé être un renvoi au nouvel organisme et à toute ordonnance du gouvernement en conseil rendue en vertu de l'alinéa b) de la définition de « responsable » à l'article 3 de la Loi sur l'accès à l'information.

Le projet de loi gouvernemental C-43 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement*, a reçu la sanction royale et est entrée en vigueur le 29 juin 2005 (Lois du Canada (2005), ch. 30). L'article 88 modifie l'annexe I en y ajoutant ce qui suit à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* » : « Canada Emission Reduction Incentives Agency / Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions ».

Le projet de loi gouvernemental C-6 (37^e Législature, 3^e session), intitulé *Loi concernant la procréation assistée et la recherche connexe*, a reçu la sanction royale le 29 mars 2004. L'article 72 est entré en vigueur le 12 janvier 2006 [TR/2004-49]. Cette disposition modifie l'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information en y ajoutant ce qui suit, par ordre alphabétique, à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* » : « Assisted Human Reproduction Agency of Canada / Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée ».

Le projet de loi gouvernemental C-25 (37^e Législature, 2^e session), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003. L'article 88 est entré en vigueur le 1er avril 2005 [TR/2005 0024]. Cette disposition modifie l'annexe I de la Loi en y remplaçant, dans la version anglaise, le renvoi à « Public Service Staff Relations Board » (rubrique « *Autres institutions gouvernementales* ») par le renvoi à « Public Service Labour Relations Board ».

Le 17 février 2005, le président du Conseil du Trésor, Reg Alcock, a déposé à la Chambre des communes un rapport sur la gouvernance des sociétés d'Etat intitulé *Répondre aux attentes des Canadiens et des Canadiennes — Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'Etat canadiennes*. Ce rapport contient 31 mesures conçues pour renforcer considérablement la gouvernance et la reddition des comptes des sociétés d'Etat canadiennes. L'une des mesures consiste à étendre la Loi sur l'accès à l'information (et par conséquent, la Loi sur la protection des renseignements personnels) aux dix sociétés d'Etat en question au moyen d'un décret.

Le projet de loi gouvernemental C-9 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi constituant l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec*, a reçu la sanction royale le 23 juin 2005 et est entré en vigueur le 5 octobre 2005 [TR/2005-101]. Le paragraphe 18(7) prévoit qu'un renvoi à l'ancien organisme est réputé être un renvoi au nouvel organisme : il n'est pas nécessaire de modifier l'annexe I, car le nom de l'Agence est déjà inscrit à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* ».

Le projet de loi gouvernemental C-22 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi constituant le ministère du Développement social et abrogeant certaines lois*, a reçu la sanction royale le 20 juillet 2005 et est entré en vigueur le 5 octobre 2005 [TR/2005-97]. L'article 42 du projet de loi modifie l'annexe I en y ajoutant, à la rubrique « *Ministères et ministères d'Etat* » l'inscription : « *Department of Social Development / Ministère du Développement social* ». Les articles 43 et 44 modifient respectivement l'annexe II en remplaçant le renvoi à l'article 104 (en face de *Régime de pensions du Canada*) par un renvoi au paragraphe 104.01(1) et le renvoi à l'article 33 (en face de *Loi sur la sécurité de la vieillesse*) par un renvoi au paragraphe 33.01(1).

Le projet de loi gouvernemental C-23 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi constituant le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences et modifiant et abrogeant certaines lois*, a reçu la sanction royale le 20 juillet 2005 et est entré en vigueur le 5 octobre 2005 [TR/2005-99]. L'article 58 modifie l'annexe I en y supprimant ce qui suit à la rubrique « *Ministères et ministères d'Etat* » : « *Department of Human Resources Development / Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* ». L'article 59 modifie l'annexe I du Développement des ressources humaines » à la rubrique « *Ministères et ministères d'Etat* » : « *Department of Human Resources and Skills Development / Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* ». L'article 60 modifie l'annexe I en y supprimant ce qui suit à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* » : « *Department of Human Resources and Skills Development / Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences* ». Par ailleurs, l'article 61 modifie l'annexe II en y

Modifications touchant les annexes I et II

Au cours de l'exercice 2005-2006, de nouvelles institutions fédérales sont devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, tandis que d'autres, abolies, ont été rayées de la liste. D'autres interdictions de communication ont été ajoutées à la liste des dispositions de l'annexe II. Les modifications suivantes ont été apportées aux annexes I et II de la Loi.

Par décret établi en vertu du paragraphe 77(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* (*Gazette du Canada*, Partie II, TR/2005-75, en vigueur le 21 septembre 2005, décret 2005-1489), l'annexe I a été modifiée, et les institutions gouvernementales suivantes ont été ajoutées, par ordre alphabétique, à la rubrique « Autres institutions gouvernementales » :

Canada Development Investment Corporation/Corporation de développement des investissements du Canada
Canadian Race Relations Foundation/Fondation canadienne des relations raciales
Cape Breton Development Corporation/Société de développement du Cap-Breton
Cape Breton Growth Fund Corporation/Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton
Enterprise Cape Breton Corporation/Société d'expansion du Cap-Breton
Maritime Atlantic Inc./Marine Atlantique S.C.C.

Old Port of Montreal Corporation Inc./Société du Vieux-Port de Montréal Inc.

Parc Downsview Park Inc./Parc Downsview Park Inc.

Queens Quay West Land Corporation/Queens Quay West Land Corporation

Ridley Terminals Inc./Ridley Terminals Inc.

Ce décret était accompagné du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation suivant :

Le président du Conseil du Trésor a demandé que les dix sociétés d'État suivantes soient ajoutées à l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'annexe de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* : la Corporation de développement des investissements du Canada, la Fondation canadienne des relations raciales, la Société de développement du Cap-Breton, la Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton, la Société d'expansion du Cap-Breton, Marine Atlantique S.C.C., la Société du Vieux-Port de Montréal Inc., Parc Downsview Park Inc., Queens Quay West Land Corporation et Ridley Terminals Inc.

gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003 et les articles 224 et 225 sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2005 [TR/2005-0024]. Le projet de loi modifie :

- les paragraphes 55(4) et 57(4) de la Loi en remplaçant l'expression « Public Service of Canada » par « federal public administration » dans la version anglaise (article 224);

- le paragraphe 55(3) de la Loi en remplaçant l'expression « Public Service » par « public service » dans la version anglaise, sauf dans les expressions « Public Service corporation », « Public Service Employment Act », « Public Service Pension Fund » et « Public Service Superannuation Act » (article 225).

Modifications touchant la Loi sur l'accès à l'information

Le projet de loi gouvernemental C-78 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi concernant la gestion des urgences et modifiant et abrogeant certaines lois*, propose de modifier le paragraphe 20(1) de la Loi pour y ajouter ce qui suit à la suite de l'alinéa b) :

b.1) des renseignements qui, d'une part, sont fournis à une institution fédérale par un tiers en vue de l'élaboration, la mise à jour, la mise à l'essai ou la mise en oeuvre par celle-ci de plans de gestion des urgences au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des urgences* et, d'autre part, portent sur la vulnérabilité des bâtiments ou autres ouvrages de ce tiers ou de ses réseaux ou systèmes, y compris ses réseaux ou systèmes informatiques ou de communication, ou sur les méthodes employées pour leur protection (...).

Le projet de loi prévoit également de modifier la disposition de dérogation au principe de l'intérêt public, au paragraphe 20(6), comme suit :

20(6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant les renseignements visés à l'un des alinéas (1)b) à d)

a) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé ou la sécurité publiques ou la protection de l'environnement;

b) les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à la sécurité de ses ouvrages, réseaux ou systèmes, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.

(2005, projet de loi C-78, article 8; a fait l'objet d'une première lecture (2005, projet de loi C-78, article 8; a fait l'objet d'une première lecture

le 17 novembre 2005).

C'est ainsi que le paragraphe 13(3) de la Loi se lit comme suit :

Définition de « gouvernement autochtone »

13.(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)^e s'entend :

a) du gouvernement *nisga'a*, au sens de l'Accord définitif *nisga'a* mis en vigueur par la Loi sur l'Accord définitif *nisga'a*, ou

b) du conseil, au sens de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank mis en vigueur par la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank, ou

c) du gouvernement *tlicho*, au sens de l'article 2 de la Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple *tlicho*. (article 107); ou

d) du gouvernement *Nunatsiavut*, selon la définition de l'article 2 de la Loi sur l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador.

Le projet de loi gouvernemental C-11 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection des dénonciateurs dans le secteur public*, a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005 [Lois du Canada (2005), ch. 46] et entrera en vigueur au moment de sa proclamation. Ce projet de loi modifiera l'article 16 de la Loi en y ajoutant ce qui suit au paragraphe (1) :

(1.1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de cinq ans lors de la demande et contenant :

(a) des renseignements préparés dans le cadre d'une divulgation d'actes répréhensibles faite en vertu de la Loi sur la protection des fonctionnaires *divulgateurs d'actes répréhensibles* ou d'une enquête menée sous le régime de la même loi;

b) des renseignements obtenus par un supérieur hiérarchique, par un agent supérieur désigné en application du paragraphe 10(2) de la même loi ou par le commissaire à l'intégrité du secteur public et ayant trait à une telle divulgation ou enquête menée, si les documents révèlent l'identité du fonctionnaire qui a fait la divulgation ou qui a collaboré à l'enquête, ou sont susceptibles d'en révéler l'identité.

Le projet de loi gouvernemental C-25 (37^e Législature, 2^e session), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de*

documents en vertu de l'article 23 doit également être exercé conformément à ces principes. Le Commissaire à l'information a fait remarquer que les communications entre avocat et client échangées dans le cadre de la préparation d'une cause seraient protégées par le volet du privilège ayant trait aux conseils juridiques non définis, de sorte qu'il n'était de toutes façons pas nécessaire de s'inquiéter de leur communication en vertu de la Loi.

À l'audition, le gouvernement a fait valoir qu'il fallait comprendre de la même façon les deux volets du privilège et qu'il n'était pas justifié d'imposer une échéance au privilège relatif au litige. Le procureur général de l'Ontario a appuyé cette prise de position. L'Advocates Society, par contre, était d'avis que les deux privilèges étaient si différents dans leur logique et leur portée qu'ils constituaient presque deux privilèges distincts, mais elle reconnaissait qu'ils étaient tous deux assujettis à l'article 23 de la Loi. La Society a également demandé à la Cour de formuler une série de directives raisonnables applicables au privilège relatif au litige et de circonscrire les types de documents qui y seraient assujettis, compte tenu des exigences juridiques modernes.

M. Blank a demandé la communication du maximum de documents possibles en vertu de la Loi.

Issue de l'affaire

La Cour suprême a mis sa décision en délibéré. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

C. Modifications législatives

Modifications touchant la Loi sur l'accès à l'information

La définition de « gouvernement autochtone », au paragraphe 13(3) de la Loi, comprend désormais deux autres gouvernements autochtones. Le projet de loi C-14 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple Hichio, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 15 février 2004 et est entré en vigueur le 4 août 2005 [TR/2005-0054]. Le projet de loi gouvernemental C-56 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi portant sur la mise en vigueur de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador et de l'Accord sur le traitement fiscal des Inuit du Labrador*, a reçu la sanction royale le 23 juin 2005 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2005 [TR/2005-0117].

quelques mots ou phrases non protégés, il n'est pas nécessaire de les prélever. Le prélevement en vertu de l'article 25 n'est exigible que s'il est raisonnable.

- Les renseignements fondamentaux contenus dans les documents protégés, comme, en l'espèce, une liste d'autres documents non susceptibles d'être protégés, peuvent être prélevés et communiqués. Il doit cependant s'agir de données distinctes et cohérentes qui ne puissent raisonnablement pas faire l'objet d'un privilège.

- Comme le gouvernement est tenu de communiquer ces renseignements dans le cadre d'une instance pénale, on ne peut considérer qu'il s'agit d'une levée du secret professionnel volontaire ou implicite.

- Dans le cadre de la Loi, une levée partielle du secret professionnel ne peut être considérée comme une levée complète aux fins de la communication.

Entre temps, le gouvernement a demandé et obtenu l'autorisation de faire appel de la décision de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada. L'appel a été accueilli en avril 2005, et l'audition a eu lieu en décembre 2005. Le Commissaire à l'information était présent comme intervenant, au même titre que l'Advocates Society et le procureur général de l'Ontario. M. Blank se représentait lui-même.

Questions en litige

Le privilège relatif au litige, tel qu'il est prévu à l'article 23 de la Loi, est-il assujéti à une échéance?

Arguments

Le Commissaire à l'information a fait valoir que, selon la jurisprudence fédérale, le secret professionnel a deux volets. Il y a d'abord le privilège traditionnel du conseil juridique, qui protège les communications entre l'avocat et son client. Il y a ensuite le privilège relatif au litige, qui protège la préparation de la cause du client avec son avocat et qui prend fin lorsque le litige est réglé. Le Commissaire à l'information estimait avec les autres parties que les deux volets relevaient de l'article 23 de la Loi. Il estimait également, comme la Cour d'appel fédérale, que l'application du privilège est régie par le droit coutumier et qu'elle est assujéti à une échéance.

Le Commissaire à l'information a expliqué que l'idée de protéger indéfiniment le travail préparatoire de l'avocat du gouvernement était contraire à l'objet de la Loi et au principe selon lequel les exceptions à l'accès doivent être limitées et spécifiques. Il a ajouté que le pouvoir discrétionnaire de communiquer des

été abandonnées depuis longtemps, les documents assujettis au seul privilège relatif au litige n'étaient plus protégés. Le juge Campbell a pris acte du fait que ce privilège fait partie du secret professionnel aux termes de l'article 23 de la Loi et qu'il pouvait donc faire l'objet d'une exception. Mais, lorsque le privilège cesse d'exister en droit coutumier, il n'est plus applicable en vertu de la Loi.

M. Blank, désireux d'obtenir d'autres documents exemptés, a fait appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale. Le gouvernement a, lui aussi, fait appel concernant la question de savoir si le privilège relatif au litige cesse avec le litige et s'il devient, à ce moment là, inapplicable en vertu de l'article 23 de la Loi. La Cour d'appel fédérale a unanimement rejeté l'appel de M. Blank, mais elle était divisée sur l'appel du gouvernement. Les juges Pelletier et Décary étaient d'avis que le privilège relatif au litige, bien que prévu à l'article 23 de la Loi, a une durée limitée et prend fin avec le litige proprement dit. Le juge Letourneau, dissident, a déclaré de son côté que le privilège est effectivement prévu à l'article 23 de la Loi, mais que, en droit coutumier, il ne s'y appliquait pas d'échecance dans le contexte d'une demande d'accès.

Selon le juge Letourneau, comme l'article 23 est discrétionnaire, il ne peut y avoir d'échecance non volontaire du privilège, puisque cela rendrait nul et non avenue ou du moins limiterait le pouvoir discrétionnaire conféré au gouvernement par la Loi. Il a conclu que, pour des raisons stratégiques, les demandeurs d'accès ne devraient pas pouvoir invoquer la Loi pour demander des documents qui, en temps normal, ne leur seraient pas accessibles par les moyens habituels. Il a fait remarquer que l'accès à des documents renvoyant à un litige posait des problèmes particuliers pour le genre d'actions entamées régulièrement par le gouvernement, particulièrement dans les instances pénales, puisque le gouvernement pouvait employer la même stratégie à l'égard de plusieurs parties en litige, lesquelles pourraient alors obtenir un avantage stratégique en faisant une demande d'accès. Le juge a recommandé que l'on évalue les intérêts concurrents dans chaque cas en vertu de la Loi. Il a cependant fait remarquer que le gouvernement n'avait pas produit d'éléments de preuve pour justifier l'exercice de son pouvoir de refuser des documents en l'espèce, que la Cour aurait pu évaluer.

La question de savoir si les documents protégés par le secret professionnel pouvaient être tronqués en vertu de l'article 23 de la Loi a été renvoyée pour réexamen à la Cour fédérale, où le juge Mosley a conclu ce qui suit dans *Blank c. Canada (ministère de la Justice)*, 2005 C.F. 1551 :

• Malgré le caractère primordial de l'article 25 de la Loi, il n'est pas raisonnable de s'attendre à prélever des entrefilets d'information sans liens les uns avec les autres. Si les documents protégés par le secret professionnel ne contiennent que

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel devant la Cour suprême du Canada de la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Blank c. Canada* (ministère de la Justice), 2004 C.A.F. 287.

Les faits

Sheldon Blank, propriétaire exploitant d'une usine de pâtes et papiers, avait demandé accès à un grand nombre de documents ayant trait à des accusations d'infractions à la réglementation portées contre lui par le gouvernement fédéral. Treize accusations avaient été portées contre lui et son entreprise, Gateway Industries Ltd., en 1995. Huit de ces accusations ont été annulées par la Cour provinciale du Manitoba en 1997, et cinq l'ont été par la Cour du Banc de la Reine du Manitoba en avril 2001. Le gouvernement a porté de nouvelles accusations en juillet 2002, puis il a décidé d'y surseoir en février 2004, déclarant qu'il n'y donnerait pas suite. M. Blank et son entreprise ont poursuivi le gouvernement fédéral en dommages intérêts pour présomption de fraude, de complot, de parjure et d'abus de pouvoirs procéduraux. Les demandes d'accès de M. Blank visaient à obtenir des renseignements sur la façon dont les accusations portées contre lui avaient été traitées à l'interne.

La première des demandes de M. Blank a donné lieu à la communication d'environ 2 297 pages de documents, tandis que 1 226 pages étaient retenues et 36 pages, partiellement retenues. En mai 1999, il a déposé une deuxième demande d'accès pour toutes les pages exemptées dans le cadre de la première demande. Il a alors obtenu la communication de quelques centaines de pages supplémentaires, mais les exceptions ont été par ailleurs maintenues. Il a ensuite adressé une plainte au Commissaire à l'information. Au cours de l'enquête, quelques centaines de pages supplémentaires ont été communiquées, en totalité ou en partie. Il restait cependant encore quelques pages exemptées, notamment celles au titre desquelles le secret professionnel avait été invoqué en vertu de l'article 23 de la LAI. M. Blank a demandé un contrôle judiciaire de la Cour fédérale au sujet des pages manquantes.

Le juge Campbell, de la Cour fédérale, a confirmé la plupart des exceptions reconnues en première instance (*Blank c. Canada* (ministère de la Justice), 2003 CFP 462), mais ordonné la communication de quelques documents supplémentaires, notamment trois qui étaient protégés par le privilège relatif au litige. Le juge a estimé que le privilège relatif au litige prend fin avec le litige proprement dit. Il a conclu que, comme les accusations contre M. Blank avaient

ayant trait aux ordres du jour du ministre Collenette du 1er juin 1999 au 5 novembre 1999. La question est de savoir si ces documents, conservés au cabinet du ministre, sont assujettis au droit d'accès.

Les faits

Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 35 à 39.

Prochaines étapes

Voir, *supra*, le dossier T-210-05.

III. Affaires en cours – Le Commissaire à l'information comme mis en cause

Le procureur général du Canada c. le Commissaire à l'information, dossier T-531-06

Le 23 mars 2006, le procureur général du Canada a déposé une demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*. La demande de contrôle a trait à la légalité des décisions rendues par le représentant du Commissaire à l'information, exigeant que l'avocat et que divers témoins gardent confidentielles les questions posées, les réponses données et les éléments utilisés pendant la prise de témoignage sous serment des divers témoins assignés à comparaître devant le représentant du Commissaire à l'information aux fins d'une enquête menée concernant une plainte déposée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* contre le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada.

L'instance se poursuivra devant la Cour fédérale et le prochain rapport annuel rendra compte de la décision qui sera rendue.

IV. Affaires en cours – Le Commissaire à l'information comme intervenant

Procureur général du Canada c. H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. et Commissaire à l'information of Canada, C.S.C. 30417, Cour suprême (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 64)

La principale question est de savoir si des tiers sont habilités à proposer des exceptions en vertu d'autres articles que l'article 20 au cours d'un contrôle judiciaire, en vertu de l'article 44, de la décision d'un ministère de communiquer des documents demandés. L'appel a été entendu le 7 novembre 2005. Nous

rendrons compte de l'affaire dans le prochain rapport annuel.

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information, concernant le refus du ministre des Transports de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et

Nature de l'instance

fédérale.

Commissionnaire à l'information c. Ministre de Transports Canada, T-1211-05, Cour

Voir, *supra*, le dossier T-210-05.

Prochaines étapes

Voir le rapport annuel 2004-2005, p. 39 à 42.

Les faits

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information, concernant le refus du commissaire de la GRC de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait aux ordres du jour de l'ancien premier ministre Chrétien du 1^{er} janvier 1997 au 4 novembre 2000. La question est de savoir si les ordres du jour sont exemptés, dans leur intégralité, pour des raisons de confidentialité (article 19) ou de sécurité (article 17).

Nature de l'instance

Commissionnaire à l'information c. Commissionnaire de la Gendarmerie royale du

Canada, T-1210-05, Cour fédérale.

Voir, *supra*, le dossier T-210-05.

Prochaines étapes

Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, pages 42 à 44.

Les faits

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information, concernant le refus d'un ancien premier ministre de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait à ses ordres du jour de janvier 1994 au 25 juin 1999. La question est de savoir si les ordres du jour conservés au Bureau du premier ministre sont assujettis au droit d'accès.

Nature de l'instance

fédérale

Commissionnaire à l'information c. Premier ministre du Canada, T-1209-05, Cour

Commissaire à l'information of Canada c. Ministre de l'Environnement, T-555-05, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 60)

La nature de l'instance, les faits et les questions en litige ont fait l'objet d'un compte rendu dans le dernier rapport annuel. Pour résumer, la question est de savoir si les documents confidentiels du Cabinet aptes à être communiqués en vertu de l'alinéa 69(3)b) de la Loi (documents de travail) peuvent être retenus en vertu de l'article 21 de la Loi.

Prochaines étapes

L'affaire est en cours. L'audition de la demande n'a pas encore eu lieu. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

Commissaire à l'information c. Ministre de la Défense nationale, T-210-05, Cour fédérale

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire adressée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information concernant le refus du ministre de la Défense nationale de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi au sujet des réunions du groupe M5 en 1999. La question est de savoir si les documents retenus au cabinet du ministre de la Défense ayant trait à ses obligations ministérielles sont assujettis au droit d'accès.

Les faits

Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, pages 45 à 50.

Prochaines étapes

Suite à une requête du Commissaire à l'information, cette instance a été regroupée dans une certaine mesure avec l'instance introduite cette année dans les dossiers de la Cour fédérale T-1209-05, T-1210-05 et T-1211-05 concernant la communication des ordres du jour de l'ex-premier ministre Chrétien et d'un ancien ministre fédéral des Transports. Cependant, après les élections fédérales du 23 janvier 2006, l'avocat des intimés a demandé et obtenu, avec le consentement du Commissaire à l'information, une ordonnance de sursis de l'instance jusqu'au 5 mai 2006, afin que le nouveau gouvernement donne d'autres instructions concernant le déroulement de l'instance. Le Commissaire à l'information rendra compte de l'issue et/ou de l'évolution de cette instance dans le prochain rapport annuel.

Les faits

Le 12 juin 2001, une demande d'accès en vertu de la Loi a été adressée concernant un exemplaire électronique des tableaux CADORS qui est une compilation d'incidents aéronautiques, un imprimé des cinquante premiers documents, une liste complète des champs et tous les codes nécessaires à l'interprétation des données contenues dans les tableaux. Le CADORS est une base de données nationale composée en 2001 d'environ 36 000 rapports sur des « incidents » aéronautiques en matière de sécurité aérienne, qui est administrée par Transports Canada, à qui sont adressés ces rapports par toutes sortes de sources, dont Nav Canada, le Bureau de la sécurité des transports et les aérodermes.

Le 9 août 2001, Transports Canada a répondu en fournissant au demandeur un exemplaire du cliché d'enregistrement (qui énumère les champs d'information contenus dans la base de données CADORS), mais a, par ailleurs, refusé de fournir l'ensemble des documents demandés. Au départ, ce refus était fondé sur l'argument qu'il n'était pas possible de faire des prélèvements sur la base de données puis de la reproduire. Puis, au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, le ministre a admis que la base de données pouvait effectivement être copiée et si nécessaire y faire des prélèvements. Transports Canada n'en a pas moins retenu 33 des 51 champs d'information contenus dans la base de données, invoquant le paragraphe 19(1) de la Loi (exception relative aux « renseignements personnels »).

Transports Canada a concédé que ces données ne constituent pas en soi des renseignements personnels, mais il soutient que la divulgation de l'information contenu dans le CADORS enfreint le paragraphe 19(1) de la Loi en raison de l'effet « mosaïque » (un concept utilisé en matière de renseignements de sécurité et de renseignement secret pour procéder à l'évaluation du risque vraisemblable de préjudice). Plus précisément, Transports Canada estime que les données du CADORS pourraient être associées à d'autres renseignements accessibles au public et permettraient ainsi de révéler des « renseignements personnels » concernant des personnes identifiables.

Selon le Commissaire à l'information, les renseignements contenus dans la base de données ont trait aux avions et aux incidents aériens et non pas à des particuliers, de sorte que l'article 19 de la Loi n'est pas applicable. Le ministre a rejeté la recommandation du Commissaire à l'information qui l'invitait à communiquer les documents demandés. Le 14 janvier 2005, le Commissaire à l'information a déposé une demande de contrôle judiciaire concernant le refus du ministre.

Prochaines étapes

Cette demande a été entendue par le juge Blais le 9 février 2006, et l'audition se poursuivra le 15 mai 2006. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

Questions en litige

1. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit dans l'interprétation qu'il fallait donner de la définition de « renseignements personnels » selon l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, et dans l'application qu'elle a faite, en l'espèce, du paragraphe 19(1) de la Loi?

2. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit en concluant que tous les renseignements contenus dans les documents de l'espèce étaient des renseignements personnels effectivement protégés par l'article 19 de la Loi, sans aucune possibilité de prélèvements en vertu de l'article 25 de la Loi?

3. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit concernant l'application de l'alinéa 19(2)b) de la Loi à la question de la publication des renseignements contenus dans les enregistrements et les transcriptions de communications CCA transmises sur des fréquences radio publiques réservées au service aéronautique?

4. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit concernant l'application de l'alinéa 19(2)c) de la Loi et des alinéas 8(2)a) et b) et du sous-alinéa (m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

5. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit en refusant de trancher la question de la constitutionnalité du paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication* eu égard à la publication, à l'usage et à la diffusion des renseignements contenus dans les communications CCA transmises sur des fréquences radio publiques réservées au service aéronautique?

6. Le paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication* est-il, eu égard aux communications CCA, contraire à l'alinéa 2b) de la Charte et ne peut-il être confirmé par l'article premier de la Charte?

Issue de l'affaire

L'appel a été entendu les 28 février et 1^{er} mars 2006. Le jugement est en délibéré. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel. *Commissaire à l'information c. Ministre des Transports*, dossier T-55-05, Cour fédérale, selon le juge Blais

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information* et concerne le refus du ministre des Transports de communiquer un exemplaire électronique du Système de comptes rendus quotidiens d'incidents de l'aviation civile (CADORS), demandé en vertu de la Loi.

35 de la Constitution, à moins qu'il puisse être justifié. La Cour a par ailleurs rejeté l'argument selon lequel l'article 17 pourrait remplir le critère permettant de justifier une ingérence dans les droits ancestraux selon l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*.

Issue de l'affaire

La demande de contrôle judiciaire a été accueillie. La Cour a annulé la décision de refuser la communication des documents et renvoyé la décision au statisticien en chef, qu'elle a invité à examiner l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique* et à communiquer les données des recensements de 1921, 1931 et 1941 à l'ethnohistorien au service des bandes algonquines à la condition qu'il s'engage à respecter le caractère confidentiel des renseignements personnels ayant trait aux personnes d'origine non autochtone.

Prochaines étapes

Cette décision a fait l'objet d'un appel (dossier A-107-06). Nous rendrons compte de l'issue de l'appel dans le prochain rapport annuel.

II. Affaires en cours – Le Commissaire à l'information comme demandeur/appelant

Commissaire à l'information of Canada c. Directeur exécutif du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports, NAV Canada et Procureur général du Canada, A-165-05 et A-304-05, Cour d'appel fédérale, juge en chef Richard et juges Desjardins et Evans, 28 février et 1^{er} mars 2006. En délibéré. (Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004 2005, p. 52-53.)

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel de la décision rendue le 18 mars 2005 par la juge Snider, qui a rejeté la demande adressée par le Commissaire à l'information pour obtenir le contrôle judiciaire de la décision du directeur exécutif du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (ci-après le « BST »), qui avait refusé de communiquer des bandes magnétiques et transcriptions de communications entre des contrôleurs aériens et des membres d'équipage (ci-après « communications CCA »). La juge Snider a par ailleurs refusé de trancher la question constitutionnelle de savoir si le paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication* de 1985 (ch. R 2) est contraire à l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (droit à la liberté d'expression).

personnels à n'importe quelle bande indienne ou à toute personne les représentant dans le but d'analyser ou de confirmer des revendications territoriales, des litiges ou des griefs de la part d'Autochtones du Canada. Elle a conclu que cela constitue une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*.

5) Qu'entend-on par « renseignements mis à la disposition du public » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

Interprétant les termes « renseignements mis à la disposition du public », employés à l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*, la Cour a rejeté l'argument du gouvernement selon lequel cela suppose que les renseignements soient « accessibles, en raison d'un droit ou d'une certitude juridique, à toute la population ». Elle a plutôt estimé que le sens des termes « mis à la disposition du public » devait être interprété de façon libérale.

La Cour a reconnu que les données de recensement étaient précisément le genre d'information dont, selon la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Parlement avait prévu la publication. Entre temps, en raison de la *Loi constitutionnelle*, le gouvernement a l'obligation de fournir ce type de renseignements aux Autochtones. C'est dans cet esprit que la Cour a estimé que les termes « mis à la disposition du public » doivent s'entendre comme ayant le sens de « membres du public » et non de la population comme tout.

La Cour a par ailleurs déclaré que, si tel n'était pas le cas, le gouvernement ne s'était de toutes façons pas acquitté de sa tâche en vertu de l'article 48 de la Loi, qui prévoit la possibilité de refuser l'accès. La raison en est que la Cour n'était pas convaincue que le gouvernement avait raison d'interpréter les termes « mis à la disposition du public » comme il le faisait.

6) Au cas où l'intimé ne serait pas autorisé à communiquer des données de recensement en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, quel serait l'effet de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

L'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que toute loi incompatible avec la Constitution du Canada est inopérante dans la mesure précise de son incompatibilité. Par conséquent, si l'article 17 de la *Loi sur la statistique* était entendu comme interdisant la communication des données de recensement en vertu de la LAI, cette disposition serait incompatible avec l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*, qui impose au gouvernement l'obligation constitutionnelle de fournir aux bandes autochtones les parties des documents dont elles ont besoin pour étayer leur revendication territoriale. Ainsi, en raison de l'article 52, l'article 17 serait inopérant dans la mesure où il serait incompatible avec l'article

La Cour a fait remarquer que l'alinéa 8(2)(k) de la Loi sur la protection des renseignements personnels autorise la communication de renseignements

Loi sur la statistique?

est-il « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la

4) L'alinéa 8(2)(k) de la Loi sur la protection des renseignements personnels

La Cour a conclu que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l'obligation coutumière du gouvernement d'agir honnêtement, de bonne foi et à titre de fiduciaire à l'égard des revendications territoriales autochtones sont une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*, sont susceptibles d'attester la continuité de l'occupation.

La Cour, citant des décisions rendues par la Cour suprême du Canada, a examiné les obligations du gouvernement dans ses rapports avec les Autochtones. Elle a fait remarquer que, parmi ces obligations, il y a celle d'agir honorablement et de négocier de bonne foi les titres fonciers autochtones. Appliquant ces principes à l'espèce, la Cour a estimé que l'obligation d'agir honorablement imposée au gouvernement suppose des négociations de bonne foi donnant lieu à un règlement juste. Comme les titres ancestraux supposent la preuve d'une continuité entre l'occupation actuelle du territoire revendiqué et l'occupation antérieure à l'affirmation de la souveraineté, l'obligation d'honneur du gouvernement entraîne un devoir fiduciaire à l'égard des données de recensement qui ont trait aux droits ancestraux sur les territoires en jeu et elle suppose que le gouvernement communique les données de recensement en sa possession qui sont susceptibles d'attester la continuité de l'occupation.

donne pas accès.

L'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 accorde une protection constitutionnelle aux droits ancestraux et droits issus de traités qui existent déjà en vertu d'accords sur des revendications territoriales ou aux droits qui peuvent être acquis. La Cour a fait remarquer qu'il serait contraire à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 que le gouvernement ait en sa possession les preuves dont des Autochtones ont besoin pour étayer leurs revendications territoriales et n'y

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est-il une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

disposition du public en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit ».

Par conséquent, si les données de recensement sont des « renseignements mis à la disposition du public en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit », le statisticien en chef a le pouvoir discrétionnaire d'autoriser leur communication. La divulgation des données de recensement ne serait alors pas interdite par la Loi.

énoncée à l'alinéa 17(1)b) de la *Loi sur la statistique*, le paragraphe 17(2) autorise le statisticien en chef à permettre la communication de « renseignements mis à la disposition du public en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit ».

Par la suite, la *Loi sur la statistique* a été modifiée pour exiger la publication des données de recensement après un délai de 92 ans. Compte tenu de cette modification, Statistique Canada a publié les données du recensement de 1911. La demande de contrôle judiciaire a été ultérieurement modifiée compte tenu du fait que l'accès aux données du recensement de 1911 n'était plus un motif de litige entre les parties.

Questions en litige

Les questions définies par la Cour étaient les suivantes :

- 1) Les données de recensement sont-elles nécessaires à la revendication territoriale des bandes algonquines?
- 2) Les données de recensement sont-elles, en l'espèce, assujetties à une exigence de production selon la Loi?

3) L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est-il une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

4) L'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est-il « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

5) Qu'entend-on par « renseignements mis à la disposition du public » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

6) Au cas où l'intime ne serait pas autorisé à communiquer des données de recensement en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, quel serait l'effet de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

Conclusions

1) Les données de recensement sont-elles nécessaires à la revendication territoriale des bandes algonquines?

La Cour s'est dite convaincue que les données de recensement demandées étaient nécessaires et importantes pour que les bandes algonquines puissent correctement étayer leur revendication territoriale.

2) Les données de recensement sont-elles, en l'espèce, assujetties à une exigence de production selon la Loi sur l'accès?

La Cour a rejeté l'argument du gouvernement selon lequel l'article 24 de la Loi interdit de communiquer les données de recensement. Elle a fait remarquer que, s'il est vrai que le paragraphe 24(1) de la Loi incorpore par renvoi la limitation

Commissaire à l'information c. Ministre de l'Industrie, T-421-04 Cour fédérale, selon le juge Kelen, 13 février 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2003-2004, p. 54, et le rapport annuel 2004-2005, p. 57)

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi).

Les faits

Dans cette demande, le directeur du Secrétariat national algonquin demandait à Statistique Canada (qui fait partie du ministère de l'Industrie), des données des recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941 pour certains districts des provinces de l'Ontario et du Québec. La demande a été faite pour le compte de trois bandes algonquines (les « bandes algonquines ») qui avaient obtenu du financement fédéral pour faire des recherches préalables et préparer une revendication territoriale. Cette revendication territoriale suppose la présentation d'éléments de preuve attestant une continuité en termes d'affiliation à la communauté et d'utilisation et d'occupation des terres. Sans les données de recensement, il manquait aux bandes algonquines la preuve de l'occupation systématique des terres au cours du XX^e siècle jusqu'en 1951.

Les bandes algonquines ont proposé que les données de recensement soient communiquées à un ethnohistorien qui faisait des recherches sur la revendication territoriale pour leur compte. Celui-ci était disposé à ne pas communiquer les données qui n'avaient pas trait aux ancêtres des bandes pour respecter le caractère confidentiel des renseignements personnels qui, dans les documents, portaient sur des personnes d'origine non autochtone.

Malgré la proposition des bandes, le statisticien en chef a refusé l'accès aux documents en vertu du paragraphe 24(1) de la Loi. Cette disposition prévoit que le responsable d'une institution gouvernementale doit refuser de communiquer un document qui contient des renseignements dont la divulgation est limitée par une disposition énoncée dans une annexe de la Loi. Cette annexe elle-même comprend l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, L.R.C. (1985), ch. S-19, qui prévoit la limitation de la communication des données de recensement individuellement.

Les bandes algonquines ont adressé une plainte au Commissaire à l'information, qui a fait enquête et recommandé que les documents soient communiqués en vertu de l'alinéa 8(2)(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982. Statistique Canada a refusé d'obtempérer. Le 12 janvier 2003, le Commissaire à l'information a donc déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision de refuser l'accès aux données des recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941.

subi un préjudice en raison de l'absence de cet avis. Quoi qu'il en soit, toute lacune dans la démarche du Commissaire à l'information est corrigée par la décision du juge Rouleau d'autoriser la requête.

Concernant la deuxième question, les demandes adressées par le Commissaire à l'information pour que M. Mazhero fournisse certains renseignements et que le Commissaire puisse communiquer avec la GRC étaient des mesures administratives. Il ne s'agissait pas de « décisions » au sens du paragraphe 18(1) de la *Loi sur les cours fédérales*. Les droits et les intérêts de M. Mazhero n'ont pas été compromis par les demandes du Commissaire à l'information. Rien n'indique non plus que le Commissaire à l'information ait refusé de faire enquête sur les plaintes, et un bref de *mandamus* n'est donc pas justifié.

Issue de l'affaire

La demande de contrôle judiciaire a été jugée sans aucune chance de succès, et la requête en annulation a été accueillie.

Matthew Yeager c. Commission nationale des libérations conditionnelles, Service correctionnel du Canada, Commissaire à l'information du Canada (le Commissaire), Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, Procureur général, T-1644-04, Cour fédérale, 3 février 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 64)

Cette demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information a été abandonnée par le demandeur la veille de l'audience devant la Cour fédérale. *Commissaire à l'information c. Ministre de l'Industrie*, T-53-04, T-1996-04, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2003-2004, p. 56, et le rapport annuel 2004-2005, p. 57)

Ces demandes de contrôle judiciaire, qui visaient à obtenir des ordonnances exigeant que le statisticien en chef communique les données nominales du recensement de 1911 (compte tenu que plus de 92 ans s'étaient écoulés), ont été abandonnées après que le statisticien en chef a transféré les documents aux Archives nationales, de sorte que toutes les données nominales du recensement de 1911 sont devenues entièrement accessibles au public sur son site Web à la fin du mois de juillet 2005. Le statisticien en chef a pris cette mesure lorsque le gouvernement a introduit des modifications à la *Loi sur la statistique* pour instaurer des règles de communication de données de recensement historiques et des futures données de recensement.

Concernant la première question, le fait qu'un avis de comparution n'a pas été déposé n'a pas d'importance. M. Mazhero savait parfaitement et à l'avance que le Commissaire à l'information s'opposerait à la demande, et rien n'indique qu'il ait

Conclusion dans chaque cas

- 2) La requête devrait-elle être annulée?
- 1) Le Commissaire à l'information était-il habilité à déposer la requête?

Questions en litige

M. Mazhero s'est opposé à la requête en annulation du Commissaire à l'information au motif que celui-ci n'était pas habilité à déposer cette requête puis qu'il n'avait pas déposé d'avis de comparution.

Le 17 juin 2004, le juge Rouleau a ordonné de supprimer la Commission comme intimée et fait savoir que la Cour entendrait la requête en annulation.

M. Mazhero a demandé une ordonnance pour annuler ces « décisions » ainsi qu'une ordonnance de *mandamus* pour ordonner au Commissaire à l'information de recommander que la GRC communique les documents que le requérant disait avoir demandés. Le Commissaire à l'information a déposé une requête pour être supprimé comme intimé et pour annuler la demande au motif qu'elle n'avait aucune chance de succès.

M. Mazhero, qui se représentait lui-même, a demandé le contrôle judiciaire de deux « décisions » du Commissaire à l'information. La première avait trait à une demande adressée à M. Mazhero pour qu'il fournisse la preuve qu'il avait déposé une demande d'accès à la GRC en vertu de la Loi. La seconde avait trait à une suggestion faite à M. Mazhero pour qu'il autorise le Commissaire à l'information à transmettre une copie de la demande d'accès à la GRC.

Les faits

M. Mazhero, qui se représentait lui-même, a demandé le contrôle judiciaire de deux « décisions » du Commissaire à l'information. La première avait trait à une demande adressée à M. Mazhero pour qu'il fournisse la preuve qu'il avait déposé une demande d'accès à la GRC en vertu de la Loi. La seconde avait trait à une suggestion faite à M. Mazhero pour qu'il autorise le Commissaire à l'information à transmettre une copie de la demande d'accès à la GRC.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une requête du Commissaire à l'information visant à obtenir une ordonnance annulant une demande de contrôle judiciaire contre lui-même.

rapport annuel 2004-2005, p. 63)

féderale, selon le juge P. Lafrenière, 5 janvier 2006 (pour plus de détails, voir le

Francis Mazhero c. Commissaire à l'information du Canada, T-313-04, Cour

La Cour a fait remarquer que le Commissaire à l'information pouvait s'opposer à l'intérêt de l'institution gouvernementale à qui des renseignements sont demandés, puisqu'il peut, en vertu du paragraphe 42(1) de la Loi, entamer une procédure de contestation judiciaire pour tout refus de communiquer des documents demandés.

Compte tenu de ces deux considérations, la Cour a conclu que tout recours du Commissaire à l'information aux pouvoirs que lui confère l'alinéa 36(1)a) et le paragraphe 36(2) de la Loi pour obtenir le document demandé en l'occurrence transgresserait inutilement le secret professionnel du point de vue de l'application de la loi habilitante. Comme cette transgression n'est permise que lorsqu'elle est absolument nécessaire, la Cour a estimé que le Commissaire à l'information n'a pas le pouvoir de contraindre l'institution à produire la note de service (avis juridique) en l'espèce.

La Cour a également renvoyé à *Pritchard c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [2004] 1 R.C.S. 809, où la Cour suprême du Canada a expliqué que le législateur peut abroger le secret professionnel en éliminant le principe de confidentialité, mais que la question de savoir si le secret professionnel peut être transgressé en raison de l'intention explicite du législateur est, quant à elle, controversée.

En l'espèce, selon la Cour, le document en question avait été rédigé pour fournir un avis juridique sur la façon de répondre à la demande d'accès, et le Parlement ne saurait avoir prévu qu'une institution gouvernementale ne jouerait pas de la possibilité d'obtenir un avis juridique confidentiel dans ce cas. Par conséquent, le principe de confidentialité existait, et il doit être confirmé si la production du document n'est pas nécessaire pour prévenir un « effet de dissuasion » qui pourrait décourager le gouvernement de se confier sans réserve à ses conseillers juridiques.

La Cour a estimé que la juge Dawson avait donc commis une erreur en adoptant une interprétation finaliste et libérale du paragraphe 36(2), puisque le rôle fondamental et essentiel du secret professionnel dans le système juridique dicte une interprétation restrictive.

L'appel du procureur général a été accueilli.

Le Commissaire à l'information a demandé l'autorisation de faire appel de la décision devant la Cour suprême du Canada, mais sa demande a été rejetée le 17 novembre 2005 (dossier 31065 de la C.S.C.).

secret professionnel avant d'en ordonner la production au cours de son enquête confidentielle.

Questions en litige

Le juge saisi de la demande a-t-il interprété correctement le paragraphe 36(2) de la Loi compte tenu

1) de la clarté linguistique du paragraphe 36(2) de la Loi,

2) des objectifs stratégiques du gouvernement que le Parlement est censé réaliser par le biais de la Loi et du rôle du Commissaire à l'information,

3) du fait que la pertinence du document en question pour l'enquête effectuée par le Commissaire à l'information doit être déterminée par le Commissaire lui-même?

Issue de l'affaire

L'appel a été entendu le 4 mai 2005, et la décision a été rendue le 27 mai 2005. Le juge Malone a rédigé les motifs de la décision pour le compte des juges Desjardins, Noël et lui-même.

La Cour a donné une interprétation restrictive du paragraphe 36(2) de la Loi. La décision *Ethyl* a été écartée. Les documents accessoires que le Commissaire à l'information a été autorisé à consulter dans *Ethyl* avaient été créés avant que les documents aient été demandés, et ils devaient servir à déterminer la véracité d'une prétention selon laquelle les documents demandés n'existaient pas. Dans *Ethyl*, la Cour a conclu que ces documents étaient donc nécessaires et qu'ils devaient être remis au Commissaire à l'information en vertu de l'article 46 de la Loi. Elle a estimé que cette conclusion n'avait pas d'effet déterminant eu égard à la question de savoir si un document rédigé après une demande d'accès pourrait être accessible au Commissaire à l'information en vertu du paragraphe 36(2) de la Loi. La Cour a fait remarquer que le secret professionnel est plus qu'une règle de la preuve : c'est une règle du droit fondamentale et essentielle, qui a un statut particulier. À ce titre, elle doit être aussi absolue que possible et ne doit être écartée que dans des circonstances particulières. Lorsque la loi permet de passer outre au secret professionnel dans un but précis, elle doit être interprétée de façon aussi restrictive que possible. Les deux parties à l'instance sont convenues que le Commissaire à l'information a le pouvoir d'examiner des renseignements refusés à un demandeur en vertu de l'article 23 de la Loi parce qu'ils sont protégés par le secret professionnel. Cependant, le procureur général a fait valoir que le Commissaire à l'information n'avait pas le pouvoir d'examiner des documents accessoires.

professionnel qui lie un avocat à son client et n'étaient donc pas assujettis au droit d'examen à première vue du Commissaire.

Malgré l'argument du secret professionnel, le Commissaire à l'information a ordonné la production de l'un des onze documents. Selon la description de ce document, il s'agissait d'un avis juridique sous forme de note de service adressé au Bureau du Conseil privé en réponse aux demandes d'accès. L'avis juridique était antérieur à la plainte adressée au Commissaire à l'information et, par conséquent, au début de l'enquête du Commissaire.

En réponse à l'ordonnance de production, M. Cappe a remis le document au représentant du Commissaire à l'information. Mais, entre temps, le gouvernement et M. Cappe ont fait une demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information pour obtenir a) une déclaration de la Cour fédérale attestant que les onze documents visés par l'assignation étaient protégés par le secret professionnel et que le Commissaire à l'information n'était donc pas compétent pour obtenir la production de ces documents par la contrainte et b) une ordonnance de *certiorari* annulant, après coup, l'ordonnance de production du document obtenu par le Commissaire.

Cette demande a été réglée, parmi d'autres, par la Cour fédérale le 25 mars 2004. Madame le juge Dawson a conclu que le paragraphe 36(2) de la LAI accorde au Commissaire à l'information un droit d'accès à première vue aux documents protégés par le secret professionnel. Ce faisant, elle a rejeté l'argumentation du gouvernement en faveur d'une interprétation restrictive qui aurait exigé du Commissaire à l'information qu'il prouve que la production du document était absolument nécessaire à son enquête avant d'ordonner sa production. Ce genre d'interprétation restrictive, a estimé la juge Dawson, est contraire au principe de clarté linguistique du Parlement, énoncé dans la Loi. À l'appui de sa décision, la juge Dawson a fait remarquer, entre autres, la structure générale de la Loi, son mandat fondamental d'examen indépendant et la clarté linguistique du paragraphe 36(2) de la Loi. La juge Dawson a également fait remarquer que la communication de documents protégés par le secret professionnel au Commissaire à l'information ne compromet pas ce secret et que la question avait déjà été tranchée par la Cour d'appel fédérale dans le cas *Ethyl, Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (2000), 187 D.L.R. (4th) 127 (C.A.F.), (dossier de la Cour d'appel n° A-761-99), demande d'autorisation de faire appel devant la C.S.C. rejetée, [2000], dossier de la C.S.C. n° 27956.

Dans cet appel, le procureur général et Mel Cappe ont contesté la décision de la juge Dawson en soutenant, entre autres, que le Commissaire à l'information est tenu de prouver l'absolue nécessité d'obtenir des documents protégés par le

B. Le Commissaire à l'information et les tribunaux

I. Affaires réglées

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le Procureur général du Canada et Mel Cappe, C.S.C. 31065, Cour suprême du Canada (pour plus de détails, voir le Rapport annuel 2004-2005, p. 61).

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à l'appel de la décision rendue le 25 mars 2004 par Madame le juge Dawson dans *Procureur général du Canada et al. c. Commissaire à l'information du Canada*, 2004 C.F. 431, concernant le groupe E (secrét liant l'avocat et son client), une demande adressée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans la procédure relative au groupe E, la juge Dawson a rejeté la demande du procureur général du Canada et de Mel Cappe contre le Commissaire à l'information visant à obtenir i) une déclaration attestant que le Commissaire n'est pas compétent pour exiger la production de certains documents présumés assujettis au secret professionnel et ii) une ordonnance de *certiorari* annulant l'ordre du Commissaire à l'information visant à contraindre la production d'un (1) document présumément assujéti au secret professionnel.

Remarque : La cause *Procureur général du Canada et al. c. Commissaire à l'information du Canada*, 2004 C.F. 43, et l'appel *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2005 C.A.F. 199, ont fait l'objet de comptes rendus dans un certain nombre de rapports annuels adressés antérieurement au Parlement, notamment dans le rapport annuel 2004-2005 du Commissaire à l'information (p. 61-63). L'issue de l'appel n'était cependant pas encore connue à ce moment-là.

Les faits

Au cours de l'enquête sur les six plaintes relatives à la réponse faite par le responsable du Bureau du Conseil privé aux demandes d'accès à des exemplaires des emplois du temps de l'ex-premier ministre depuis l'exercice ou l'année civile 1994 jusqu'au 25 juin 1999, le Commissaire à l'information a signifié à Mel Cappe, alors greffier du Conseil privé, un subpoena *duces tecum* exigeant que celui-ci se présente pour témoigner et lui apporte certains documents.

M. Cappe a refusé de fournir au Commissaire à l'information onze documents répondant, selon lui, à l'assignation. Il a, en lieu et place, fourni une description générale des onze documents. La raison pour laquelle le Commissaire à l'information n'a reçu qu'une description et non le contenu des onze documents en question est que le gouvernement estimait qu'ils étaient protégés par le secret

CHAPITRE V

La Loi sur l'accès à l'information et les tribunaux

A. Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information*, formulé à l'article 2, est que les décisions relatives à la communication de l'information gouvernementale doivent être susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada sont les deux niveaux de recours indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs insatisfaits des réponses qu'ils ont obtenues du gouvernement à leurs demandes d'accès doivent d'abord s'adresser au Commissariat à l'information. S'ils sont insatisfaits de l'issue de l'enquête du Commissariat, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale de procéder à un contrôle judiciaire de la réponse du ministère incriminé. Si le Commissariat à l'information est insatisfait de la réponse du ministère à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, de saisir la Cour fédérale de l'affaire.

Au cours de l'exercice, le Commissariat a mené à terme 1 319 enquêtes. Seules 14 d'entre elles n'ont pas été réglées à la satisfaction du Commissariat et ont donné lieu à quatre nouvelles demandes de contrôle judiciaire. Cinq demandes de contrôle judiciaire ont été adressées à la Cour par des demandeurs insatisfaits. Des tierces parties s'opposant à la communication de renseignements ont également adressé vingt demandes à la Cour. La Couronne a déposé une demande de contrôle judiciaire à l'endroit du Commissariat à l'information.

Cette année, en ce qui a trait aux litiges portant sur l'accès à l'information, la Cour fédérale du Canada a rendu 15 décisions en matière d'accès, la Cour d'appel fédérale en a rendu 4 et la Cour suprême du Canada a accordé au Commissariat le droit d'intervenir dans un cas.

Article de la Loi	No de cas	Description
4	(02-05)	Pour qui les avocats du ministère travaillent-ils effectivement?
	(06-05)	Pris au piège!
6	(04-05)	Une institution gouvernementale peut-elle unilatéralement convertir une demande d'accès à l'information en une demande de protection des renseignements personnels?
11	(01-05)	Des frais évalués à 1,6 million de dollars sont-ils trop élevés?
16(1)(c)	(03-05)	Le caractère secret des recueils de décisions des commissaires de la CISR
19(1)	(03-05)	Le caractère secret des recueils de décisions des commissaires de la CISR
	(05-05)	Le secret des demandes de remboursement de dépenses
	(07-05)	Mort ou vivant?
	(09-05)	Dans quelle mesure un rapport de vérification provisoire doit-il rester secret?
21(1)(a)(b)		Une institution gouvernementale peut-elle unilatéralement convertir une demande d'accès à l'information en une demande de protection des renseignements personnels?
30(1)(f)	(04-05)	Divulgaration de l'identité des demandeurs
	(08-05)	

Un index cumulatif des résumés de cas publiés dans les rapports annuels à partir de 1993-94 est disponible sur demande ou peut être consulté sur le site web du Commissaire à l'adresse suivante : www.infocom.gc.ca.

Leçons tirées de l'expérience

document sera prêt, un exemplaire anticipé du rapport définitif. L'ARCC a accepté, et la plainte a ainsi été considérée comme réglée.

La plupart des institutions se soucient de la communication, en vertu de la LAI. La plupart des institutions ne souhaitent pas communiquer leurs « gestion du message ». Ces institutions ne souhaitent pas communiquer leurs rapports de vérification tant que le responsable, sa direction générale des affaires publiques et, dans certains cas, les organismes centraux n'ont pas été informés intégralement et qu'un « plan » ou une « stratégie » de communication n'a pas été établi. Quelle que soit la préoccupation, cependant, il est rarement justifiable de retenir un document provisoire tout entier. Par nature, les rapports de vérification contiennent des données descriptives et factuelles qui ne sont pas exemptées en vertu de l'article 21.

Cas 9 - Dans quelle mesure un rapport de vérification provisoire doit-il rester secret?

Contexte

Un journaliste avait adressé une demande d'accès à l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour obtenir copie du rapport (ou du rapport provisoire) de vérification interne de dépenses de déplacement et d'hébergement. Au moment de la demande, le rapport n'avait pas encore été approuvé par la direction de l'Agence, et il a donc été considéré comme un rapport « provisoire ». L'ARC a décidé de refuser l'accès à une quelconque partie du rapport, invoquant les alinéas 21(1)a) et b) de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) pour justifier sa décision. Le demandeur n'a pas accepté que toutes les parties du rapport devaient être refusées et il a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

Questions juridiques

L'alinéa 21(1)a) permet de refuser de communiquer des avis ou recommandations internes, et l'alinéa 21(1)b) permet de refuser de communiquer les comptes rendus de consultations ou délibérations internes. L'ARC a fait valoir que l'objet des rapports de vérification est précisément de fournir à la haute direction des conseils et recommandations et que ces rapports contiennent des comptes rendus de consultations et délibérations entre fonctionnaires. Elle a ajouté que la procédure d'approbation d'un rapport provisoire est en soi une procédure de « consultation et délibération » et qu'elle doit rester confidentielle. Selon l'Agence, elle avait l'intention de publier intégralement son rapport définitif, mais elle considérait qu'il ne convenait pas de communiquer une version provisoire pouvant contenir des renseignements trompeurs, inexacts ou incomplets.

Le Commissaire a rappelé à l'ARC que, selon l'article 25 de la LAI, elle avait l'obligation d'éviter le principe général du secret et de lui préférer une analyse page par page et ligne par ligne pour déterminer les parties justifiant le secret. Le Commissaire a rappelé, par exemple, que les renseignements factuels et contextuels ne sont pas exemptés et doivent être communiqués.

Le ministre a reconnu qu'il n'aurait pas dû décider de retenir tout le rapport provisoire et que des parties auraient pu y être prélevées et communiquées sans révéler les avis et recommandations ou les comptes rendus de consultations et délibérations.

Le demandeur a proposé, au lieu de demander à l'ARC de préparer et de lui communiquer une version tronquée, que l'Agence lui adresse, lorsque le

Questions juridiques

Le Cabinet du ministre a-t-il un rôle à jouer dans le traitement des demandes d'accès à l'information et Immigration Canada et, dans ce cas, ce rôle est-il irrégulier? L'identité des demandeurs d'accès est-elle utilisée et communiquée conformément aux dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels? Voilà les principales questions auxquelles l'enquête devait permettre de répondre.

Pour ce qui est du rôle du Cabinet du ministre, l'enquête a permis de confirmer que, auparavant, celui-ci participait à la procédure de traitement des demandes d'accès à l'information. Il fallait l'approbation du Cabinet du ministre pour donner suite à une demande d'accès. Cependant, en raison des retards causés par cette procédure, le ministre a apporté des changements importants à son mode de traitement.

Au moment de l'enquête (et quelque 6 à 8 mois avant), le Cabinet du ministre était informé de certaines demandes d'accès en souffrance, mais il ne jouait pas un rôle d'approbation et n'était pas la source de retards. L'enquête a permis de confirmer que le Cabinet du ministre ne jouait aucun rôle dans la décision de refuser ou de communiquer l'information demandée.

Pour ce qui est de la divulgation de l'identité des demandeurs d'accès, l'enquête a permis de déterminer que les fonctionnaires prenaient soin de ne communiquer cette identité que dans la mesure nécessaire au traitement des demandes. Par exemple, les fonctionnaires chargés, dans les secteurs opérationnels, de trouver les documents demandés ne sont pas informés de l'identité des demandeurs. Cette identité n'est pas non plus communiquée aux hauts fonctionnaires ou au Cabinet du ministre.

Par conséquent, le Commissaire s'est dit convaincu que les allégations anonymes n'étaient pas fondées au moment de l'enquête.

Leçons tirées de l'expérience

Les ministères sont de plus en plus sensibles à la nécessité de séparer la procédure de traitement des demandes d'accès de leurs services de communications au ministre. Ce faisant, on a des chances d'éviter des retards et la divulgation inutile de l'identité des demandeurs d'accès.

L'enquête a permis de confirmer que BAC avait changé de politique et qu'il incombat désormais au demandeur de faire la preuve du décès des personnes sur lesquelles il désirait obtenir des renseignements, même si la preuve du décès se trouvait dans leur dossier. BAC estimait qu'il n'avait pas à continuer de faire des recherches pour confirmer des dates de décès au profit de demandeurs d'accès pour déterminer si ceux-ci avaient le droit de consulter les renseignements personnels d'autres personnes.

Le Commissaire s'est dissocié du point de vue de BAC. La jurisprudence est claire : la preuve de la justification du secret incombe à la partie qui revendique le secret, en l'occurrence à BAC. Avant que le Ministère puisse invoquer le paragraphe 19(1) pour refuser de communiquer des renseignements, il doit savoir s'il s'agit de renseignements personnels protégés ou de renseignements concernant une personne décédée depuis 20 ans ou plus.

Par conséquent, si le dossier contient la preuve que la personne est décédée depuis 20 ans ou plus, l'information doit être fournie au demandeur.

BAC a promis de réviser sa politique et a communiqué les documents demandés au plaignant.

Leçons tirées de l'expérience

Lorsqu'une institution gouvernementale a l'intention de refuser de communiquer des renseignements en vertu du paragraphe 19(1) de la LAI, il lui revient de prouver que ces renseignements sont « personnels ». Si le dossier contient la preuve que la personne en question est décédée depuis 20 ans ou plus, les renseignements ne sont plus « personnels », et on ne peut y refuser l'accès en vertu du paragraphe 19(1).

Cas 8 - Divuligation de l'identité des demandeurs

Contexte

Le Commissaire a l'information avait reçu une lettre anonyme alléguant des irrégularités dans le traitement des demandes d'accès à Citoyenneté et Immigration Canada. L'auteur de la lettre alléguait notamment que le Cabinet du ministre s'ingérerait dans la procédure et la retardait. Il affirmait également que l'identité des demandeurs d'accès était largement communiquée dans le ministère. Compte tenu de ces allégations, le Commissaire a l'information a lui-même formulé une plainte et entamé une enquête.

À qui revient le soin de prouver que les renseignements demandés sont « personnels » et, par conséquent, protégés du droit d'accès en vertu du paragraphe 19(1) de la LAI? Au demandeur? À l'institution gouvernementale?

Question juridique

l'accès à l'information.

Il se contenterait de rejeter la demande en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi sur l'accès à l'information. BAC ne vérifierait même pas le dossier demandé. BAC s'était montré disposé à aider le demandeur en vérifiant si le dossier contenait un certificat de décès et, dans ce cas, si 20 ans s'étaient écoulés depuis le décès. Ce faisant, BAC aidait le demandeur à déterminer s'il pouvait avoir accès au dossier du récipiendaire.

Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information lorsque la politique de BAC a changé : le Ministère n'aidait plus le demandeur à déterminer la date de décès des récipiendaires de médaille. Si le demandeur ne pouvait pas faire la preuve qu'il cherchait de l'information sur une personne décédée depuis 20 ans ou plus, BAC ne vérifierait même pas le dossier demandé. Il se contenterait de rejeter la demande en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi sur l'accès à l'information.

Contexte

Cas 7 - Mort ou vivant?

celui-ci ne les remplit plus par la suite.

Des cas comme celui-ci sont rares. La meilleure solution dans ce cas est, pour les institutions gouvernementales, de respecter le droit d'accès si la procédure a été déclenchée par un demandeur remplissant les conditions requises, même si

Leçons tirées de l'expérience

La GRC, sans renoncer à sa position juridique, mais reconnaissant que son retard était la cause du problème, a accepté de poursuivre le traitement de la demande. Il conserve son droit d'accès même s'il ne remplit plus les conditions par la suite.

demande d'accès : si le demandeur remplit les conditions requises à ce moment-là, susceptible d'abus pour être la bonne. Selon lui, le moment critique est la date de la demande d'accès : si le demandeur remplit les conditions requises à ce moment-là, susceptible d'abus pour être la bonne. Selon lui, le moment critique est la date de la demande d'accès : si le demandeur remplit les conditions requises à ce moment-là,

n° 1. Il a notamment estimé que l'interprétation qu'en faisait la GRC était trop Conseil du Trésor interprétaient incorrectement l'intention du Décret d'extension

Le Commissaire à l'information a conclu que la GRC et les Lignes directrices du

Cas 6 - Pris au piège!

Contexte

Alors dans une prison canadienne en attendant d'être expulsée, une personne avait adressé une demande d'accès à la GRC pour obtenir copie d'accords conclus entre des organismes américains et la GRC concernant le partage d'information. Environ quatre mois après avoir reçu la demande, la GRC n'avait toujours pas fourni les documents. Elle avait dépassé le délai de réponse d'environ trois (3) mois. Mais, à ce moment-là, le demandeur avait été expulsé. La GRC a alors décidé que celui-ci avait perdu son droit d'accès puisqu'il n'était plus au Canada. Elle a informé le demandeur que ses demandes n'étaient plus considérées comme valables et qu'elles étaient abandonnées. Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

Questions juridiques

Si une personne a le droit de faire une demande d'accès en raison de sa présence au Canada, perd-elle son droit si elle ne se trouve plus au Canada avant d'obtenir une réponse?

Dans ce cas, la question est d'autant plus complexe que, n'eût été la lenteur de la GRC, le demandeur aurait pu obtenir une réponse avant d'être expulsé.

Le demandeur a fait valoir que, en vertu du **Décret d'extension n° 1**, il avait le droit de faire cette demande d'accès, que son droit n'avait pas cessé après son expulsion et que, si la GRC lui avait répondu en temps voulu, il aurait reçu les documents tandis qu'il était encore présent au Canada. L'article 2 du **Décret d'extension n° 1** de la Loi sur l'accès à l'information se lit comme suit :

2. Le droit d'accès aux documents des institutions fédérales que prévoit le paragraphe 4(1) de la Loi sur l'accès à l'information est étendu à toute personne physique présente au Canada qui n'est pas un citoyen canadien ou un résident permanent au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et à toute personne morale qui est présente au Canada.

La GRC a, elle aussi, invoqué le **Décret d'extension n° 1** pour étayer son point de vue. Elle a attiré l'attention sur les premiers mots : « Le droit d'accès aux documents (...) » : selon elle, ces mots attestent que le demandeur doit se trouver au Canada au moment de la demande et au moment où il obtient l'accès. À l'appui de sa position, la GRC a rappelé les Lignes directrices du Conseil du Trésor (chapitre 2-2, page 1), qui prévoient que le demandeur (à moins d'avis contraire) doit être présent au Canada « au moment où la demande est produite et au moment où l'accès aux renseignements est donné ».

demandeur pour l'encourager à reformuler la demande. Si celui-ci désire maintenir sa demande générale, c'est son droit.

Cas 5 - Le secret des demandes de remboursement de dépenses

Contexte

Un journaliste avait adressé une demande d'accès à l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie (OTFVEM) pour obtenir copie des demandes de remboursement de dépenses et des relevés mensuels des cartes de crédit gouvernementales d'un ancien président de l'Office. L'Office a refusé de communiquer les documents demandés en invoquant le paragraphe 19(1) de la Loi sur l'accès à l'information (LAI) afin de protéger la vie privée de l'ancien président. Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

Questions juridiques

Les demandes de remboursement de dépenses et les relevés mensuels de carte de crédit gouvernementale d'un fonctionnaire sont-ils des « renseignements personnels » exemptés du droit d'accès en vertu du paragraphe 19(1) de la LAI?

Le Commissaire a fait remarquer que cette question n'est pas nouvelle. En fait, la plupart des institutions gouvernementales affichent désormais sur leurs sites les dépenses générales et de déplacement des hauts fonctionnaires. La raison de ce degré de transparence est que la définition de la notion de « renseignements personnels » (qui peuvent être gardés secrets) comporte une exception explicite pour les renseignements concernant le poste ou les fonctions des anciens fonctionnaires ou des titulaires actuels (voir l'alinéa 3j) de la Loi sur la protection des renseignements personnels).

L'Office a accepté le point de vue du Commissaire et communiqué les documents demandés.

Leçons tirées de l'expérience

La vie privée des fonctionnaires n'est pas aussi protégée que celle des autres. Il y a « alerte » lorsqu'une institution gouvernementale justifie le secret de l'information sur les actions de ses fonctionnaires en invoquant le principe de la protection des renseignements personnels. Les fonctionnaires ont droit à une certaine protection de leur vie privée, mais elle est limitée et ne s'applique pas aux documents relatifs à leur compte de dépenses et à leur usage des cartes de crédit gouvernementales.

Dans le premier cas, le Commissaire a conclu que l'article 6 de la LAI ne suppose pas, de la part des demandeurs, une connaissance approfondie de l'organisation, des procédures opérationnelles, des systèmes de gestion des documents ou des divisions fonctionnelles de l'institution gouvernementale à qui la demande est adressée. Il prévoit plutôt que des fonctionnaires « expérimentés » feront ce qu'il faut pour répondre à la demande, même si celle-ci concerne « tous les documents » relatifs à un certain sujet.

Le Commissaire a reconnu qu'il est toujours bon que les institutions gouvernementales clarifient les demandes et que les fonctionnaires de l'AIPRP collaborent étroitement avec les demandeurs pour que les demandes d'accès soient bien formulées et bien comprises. Il a cependant rappelé que la Loi ne permet pas aux institutions gouvernementales de décider que les demandes d'accès à caractère général sont mal formulées.

Dans le deuxième cas, le Commissaire a l'information à conclure que les demandeurs ont le droit de décider s'ils font une demande en vertu de la LAI ou en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Certains demandeurs choisissent de faire une demande sur eux-mêmes en vertu de la LAI parce que cette Loi autorise l'accès à un plus vaste éventail de documents (alors que, en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, on n'a accès qu'à ses propres renseignements personnels). Par ailleurs, une demande d'accès en vertu de la LAI et l'obtention de documents dans ce cadre sont assorties de frais, alors que ce n'est pas le cas des demandes adressées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il revient cependant au demandeur, et non pas à l'institution à qui la demande est adressée, de déterminer la Loi en vertu de laquelle la demande sera traitée.

L'ARCC a accepté de traiter les demandes en vertu de la LAI, sans autres éclaircissements, et elle a fourni les réponses demandées.

Leçons tirées de l'expérience

Les institutions gouvernementales ont peu de marge lorsqu'elles essaient d'aider les demandeurs d'accès. Par exemple, une institution peut penser qu'il est possible d'éliminer des frais en convertissant une demande en vertu de la LAI en une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Même si cela semble une démarche prudente, elle ne doit pas en décider sans le consentement du demandeur. L'institution peut également estimer que le temps de traitement et les frais associés à une demande d'accès à caractère général pourraient être réduits si la demande est plus précise. Même si elle a raison, le fait de décider que la demande n'est pas conforme à l'article 6 est rarement une réponse acceptable. Il vaut mieux établir de bonnes communications avec le

Leçons tirées de l'expérience

La Loi sur l'accès à l'information ne permet pas aux institutions gouvernementales de s'appuyer sur le principe du secret pour obtenir et conserver le respect et la confiance de la population. Elle invite plutôt les institutions gouvernementales à la transparence et à la responsabilité. La nécessité de communiquer l'information est plus particulièrement importante lorsqu'une institution gouvernementale exerce des pouvoirs quasi judiciaires, c'est-à-dire qu'elle rend des décisions qui touchent directement aux droits et libertés de la personne.

Cas 4 - Une institution gouvernementale peut-elle unilatéralement convertir une demande d'accès à l'information en une demande de protection des renseignements personnels?

Contexte

Un avocat avait, pour le compte de deux clients, demandé à l'Agence du revenu du Canada (ARC) de communiquer des renseignements en vertu de la Loi sur l'accès à l'information (LAI). Les demandes concernaient des documents ayant trait à la situation fiscale de ses clients. Les demandes ont été adressées sur des formulaires officiels en vertu de la LAI et accompagnés des frais requis. Environ une semaine après avoir reçu les demandes, l'ARC a écrit à l'avocat pour lui dire que les demandes n'étaient pas conformes à l'article 6 de la LAI. Cette disposition prévoit que les demandes d'accès « doivent être rédigées en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problèmes sérieux ».

L'avocat ne voyait pas en quoi il pouvait être plus précis, car il voulait tous les documents conservés par l'ARC sur la situation fiscale de ses clients. Il a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

L'ARC a décidé de réunir les documents utiles, mais, également, de façon unilatérale, de convertir la demande en vertu de la LAI en demande en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Questions juridiques

Un demandeur d'accès doit-il formuler sa demande en précisant les services de l'institution qui pourraient conserver les documents ou les secteurs fonctionnels qui correspondent au sujet de la demande? Voilà l'une des questions soulevées par cette plainte. La seconde est de savoir si une institution gouvernementale peut unilatéralement convertir une demande en vertu de la LAI en une demande en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

question avait, en fait, entendu peu d'affaires dans la région en question, puisqu'il travaillait généralement dans une autre région. Ces statistiques ne tiennent pas non plus compte des types de cas attribués aux commissaires. Par exemple, un commissaire à qui est confié un grand nombre de revendications faisant l'objet d'un processus accéléré (qui sont des revendications qui semblent d'emblée « manifestement fondées ») aura des taux très positifs, alors que les commissaires qui traitent beaucoup de demandes venant de ressortissants de pays démocratiques auront des taux très négatifs. »

Le Commissaire à l'information a estimé que la CISR pouvait parfaitement fournir des renseignements contextuels pour aider les demandeurs à comprendre correctement les statistiques sur les taux d'acceptation. Il a également rejeté l'argument de la Commission concernant la pratique qui consiste à « choisir ses juges », puisque l'attribution des cas est entièrement contrôlée par elle. C'est pourquoi il n'a pas accepté l'affirmation de la CISR selon laquelle la communication des taux d'acceptation risquait de compromettre l'exécution de la Loi sur l'immigration.

Pour ce qui est de l'exception prévue au paragraphe 19(1) relativement aux « renseignements personnels », le Commissaire a l'information a conclu que les renseignements demandés (sur l'issue de procédures quasi judiciaires) ne sont pas des renseignements **sur** les décideurs, mais plutôt sur le « produit de leur travail ». Il a également conclu que l'intention du législateur en matière de protection de la vie privée est clarifiée par la définition de la notion de « renseignements personnels ». En particulier, l'alinéa 3j) de la Loi sur la protection des renseignements personnels dispose que les renseignements relatifs au poste ou aux fonctions d'un fonctionnaire ne sont pas considérés comme des renseignements à protéger. Par ailleurs, le sous-alinéa 8(2)m(i) de la Loi sur la protection des renseignements personnels autorise la divulgation de renseignements personnels lorsque l'intérêt public l'emporte manifestement sur l'ingérence dans la vie privée.

Pour ce qui est du principe de l'intérêt public, le Commissaire a conclu que la responsabilisation de la CISR (transparence) l'emporte manifestement sur les effets négatifs éventuels de la divulgation des renseignements sur la réputation de la Commission et de ses membres, d'autant que la Commission est parfaitement en mesure de fournir des renseignements contextuels pour faciliter l'interprétation de ce genre de statistiques.

La CISR a accepté de communiquer les renseignements demandés.

Est-il justifiable de garder secret le recueil des décisions d'un agent quasi-judiciaire pour des raisons de protection des renseignements personnels ou de protection des activités destinées à faire respecter la Loi?

La demandeuse d'accès a fait remarquer que la CISR avait déjà communiqué ce genre de statistiques auparavant. Elle ne voyait absolument pas en quoi cette divulgation entraverait le travail de la CISR. Elle a également fait valoir que le recueil des décisions d'un fonctionnaire, notamment d'un juge spécialisé, ne saurait valablement être considéré comme des renseignements personnels sur le décideur. La demandeuse a mis l'accent sur l'importance de tenir la CISR responsable par le biais de la transparence de sa procédure. Voici ce qu'elle en a dit :

« [TRADUCTION] Comme vous le savez, les personnes qui ne sont pas acceptées comme réfugiées au Canada n'ont pas le droit de faire appel sur le fond de leur revendication. Les appels dont la Cour fédérale est saisie parce qu'une décision contiendrait une erreur de droit sont rares et rarement accueillis. Il est donc extrêmement important que les membres de la CISR rendent de bonnes décisions. Le public doit être en mesure de vérifier le travail de ces membres, surtout si on se demande si l'un d'eux a tendance à rendre de mauvaises décisions. Cela suppose l'accès à des renseignements que l'on m'a refusés. »

De son côté, la CISR a fait valoir que les statistiques sur l'issue des demandes d'asile pourraient être très trompeuses. Si, par exemple, les cas traités par un certain commissaire ont trait à une certaine région ou à un certain type de demande, les résultats statistiques peuvent être biaisés (dans un sens ou dans l'autre), ce qui serait parfaitement normal et ne serait pas le signe d'un préjugé de la part du décideur ou du caractère arbitraire de ses décisions.

La CISR a fait valoir que l'usage par les médias de la divulgation de taux d'acceptation attestait son point de vue : un commissaire avait déjà été traité de « refusé » par le Globe and Mail, reproche que le journal avait ultérieurement retiré. Voici ce que la CISR avait à dire à ce sujet :

« [TRADUCTION] Les taux d'acceptation et de refus semblent indiquer la mesure dans laquelle les commissaires sont enclins à accepter ou à rejeter les demandes dont ils sont saisis, mais les statistiques demandées sont très trompeuses, car elles ne tiennent pas compte de facteurs importants. Par exemple, le commissaire désigné par le Globe and Mail comme étant celui qui avait rejeté toutes les demandes dont il avait été saisi durant la période en

Une journaliste avait entendu parler du fait qu'un membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) avait l'habitude de rejeter, sans raison valable, les demandes d'asile des demandeurs musulmans et arabes. Elle avait adressé des demandes d'accès à la CISR pour obtenir des statistiques sur l'issue des demandes d'asile traitées par ce commissaire. La CISR a refusé de communiquer les renseignements demandés, s'appuyant sur deux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* pour justifier sa décision, à savoir l'alinéa 16(1)c) et le paragraphe 19(1). L'alinéa 16(1)c), qui a trait à la protection des activités visant à faire respecter la loi, permet de refuser de communiquer des renseignements dont la divulgation risquerait de nuire aux activités destinées à faire respecter la loi. Le paragraphe 19(1), qui a trait à la protection des renseignements personnels, permet de refuser de communiquer des renseignements sur des personnes identifiables.

Contexte

Cas 3 - Le caractère secret des recueils de décisions des commissaires de la CISR

Les avocats du ministère de la Justice peuvent avoir leurs bureaux dans les locaux d'une autre institution gouvernementale et travailler à son service, mais les documents qu'ils ont en leur possession ne sont pas tous nécessairement considérés comme étant sous le contrôle du ministère client. Certains de ces documents sont des communications entre les avocats du ministère de la Justice et ne sont pas communiqués ou ne sont pas censés être communiqués aux fonctionnaires du ministère client. Ces documents restent sous le contrôle du ministère de la Justice, et c'est à ce ministère que doivent être adressées les demandes d'accès les concernant.

Leçons tirées de l'expérience

Une demande d'accès distincte au ministère de la Justice à cet égard. Cela étant, le Commissaire a conclu que les 53 documents en question ne se trouvaient pas sous le contrôle de DSC et que, par conséquent, il fallait adresser une demande d'accès distincte au ministère de la Justice à cet égard. Il a également tenu compte du fait que les documents que l'avocat avait en sa possession consistaient en un échange de correspondance entre des avocats du ministère de la Justice et qu'ils n'étaient pas communiqués (ou n'étaient pas censés être communiqués) aux employés de DSC.

Cas 2 - Pour qui les avocats du ministère travaillent-ils effectivement?

Contexte

Une personne, inquiète du fait que le gouvernement avait refusé de verser des intérêts sur des montants rétroactifs versés sous forme de pension d'invalidité, avait adressé une demande d'accès à Développement des ressources humaines Canada (ministère désormais connu sous le nom de Développement social Canada ou DSC) pour obtenir des documents sur le Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada. Elle demandait notamment des documents concernant un recours collectif récemment entamé contre le gouvernement pour obtenir le versement d'intérêts sur des versements de pension d'invalidité rétroactifs.

DSC a répondu en fournissant douze pages de documents et quelques documents déjà publiés. Un document seulement (la demande introductive d'instance) concernait le recours collectif.

Signations notamment que DSC n'a pas, en réponse à cette demande, cherché les documents utiles que les avocats du Ministère auraient pu avoir en leur possession. Le Ministère estimait que ses avocats étaient des employés du ministère de la Justice et que, même si leurs bureaux se trouvaient dans les locaux de DSC, les documents dont ils avaient la possession exclusive et qu'ils ne partageaient pas avec les employés du Ministère étaient, en fait, des documents du ministère de la Justice. Ainsi, la demandeuse devait adresser une demande d'accès au ministère de la Justice et non à DSC pour obtenir des documents que les avocats internes pouvaient avoir en leur possession concernant le recours collectif en question.

Questions juridiques

Une demande d'accès adressée à DSC couvre-t-elle des documents conservés par la Direction générale des services juridiques du Ministère?

Après enquête, le Commissaire a confirmé que deux recours collectifs avaient été entamés pour obtenir le versement d'intérêts sur des paiements rétroactifs de pension d'invalidité. Les avocats de DSC ont été saisis de ces recours, et DSC était le ministère « client ».

Il a également confirmé que quelque 53 pages de documents ayant trait à la demande d'accès étaient exclusivement conservés à la Direction générale des services juridiques du Ministère.

Le Commissaire a conclu que l'avocat de la Direction générale des services juridiques de DSC qui avait en sa possession des documents ayant trait à la

Grâce à la meilleure capacité de rendement et aux coûts moins élevés des ordinateurs personnels réseautés, le coût réel du temps machine est minime. Bien que des frais de 16,50 \$ la minute pour le temps d'utilisation d'une unité centrale de traitement puissent être justifiés, ils le sont difficilement dans le cas d'ordinateurs personnels réseautés. Le règlement lié à la Loi devrait être modifié de manière à ce que les frais exigés pour l'utilisation d'une unité centrale de traitement ne s'appliquent pas au traitement par ordinateur personnel.

Une autre question à examiner relativement à l'établissement des prix concerne les frais à exiger pour les nouveaux moyens de diffusion de l'information tels que les CD-ROM et les imprimées d'ordinateur. Ces médias ne sont pas mentionnés dans le barème des droits existant. Il est clair que celui-ci vise à limiter les frais exigés du demandeur à ce qu'il en coûte pour rassembler et reproduire les renseignements. Ce principe devrait s'appliquer également aux nouvelles formes de médias.

Après enquête, le Commissaire a confirmé que le dépôt demandé par la GRC était de loin supérieur à ce qu'il en coûterait à la Gendarmerie pour répondre à la demande. Malgré le volume de données à dépersonnaliser et à mettre sur CD-ROM, il existe un logiciel de conception simple, disponible dans le commerce, pour exécuter cette tâche en utilisant peu du temps de traitement sur l'unité centrale. Par ailleurs, compte tenu du contexte informatique moderne à tâches multiples, il n'était pas nécessaire que les systèmes de l'unité centrale soient entièrement consacrés au traitement de la demande d'accès. En fait, le coût réel du temps machine en l'occurrence était si faible qu'il était impossible à mesurer. Au cours des interminables discussions qui ont eu lieu pendant l'enquête, la GRC a reconnu qu'il n'est pas nécessaire de traiter une base de données entière, puisqu'elle consistait uniquement en des données personnalisées, et, tout en maintenant sa position juridique, la Gendarmerie a décidé, le 1er décembre 2005, de communiquer, sans frais, les documents demandés sous forme électronique.

Leçons tirées de l'expérience

La réglementation relative aux frais d'utilisation ne traduit pas la réalité du contexte informatique actuel. Elle ne devrait pas être interprétée comme autorisant la facturation de frais dépassant les coûts directs associés au traitement informatique. En fait, en 2005-2006, les coûts directs réellement associés au temps de traitement informatique sont négligeables.

Questions juridiques

La GRC s'est appuyée sur le paragraphe 7(3) du Règlement sur l'accès à l'information pour justifier le calcul des frais :

“7.(1) Sous réserve du paragraphe 11(6) de la Loi, la personne qui présente une demande de communication d'un document doit payer

(3) Lorsque le document demandé conformément au paragraphe (1) est produit à partir d'un document informatisé, le responsable de l'institution fédérale en cause peut, en plus de tout autre droit, exiger le paiement du coût de la production du document et de la programmation, calculé comme suit :

a) 16,50 \$ par minute pour l'utilisation de l'unité centrale de traitement et de tous les périphériques connectés sur place;

b) 5 \$ la personne par quart d'heure passé à programmer l'ordinateur.

La question juridique est donc de savoir si le paragraphe 7(3) du Règlement sur l'accès à l'information a été correctement interprété et appliqué par la GRC.

La GRC a reconnu que l'estimation du temps d'ordinateur (1 584 heures) n'était peut-être pas tout à fait exacte, mais elle a fait valoir que le règlement permet explicitement de facturer 16,50 \$ par minute d'utilisation.

Le plaignant estimait que l'interprétation étroite et littérale que la GRC donnait de la réglementation ne convenait plus dans le contexte décentralisé actuel, quelque

23 ans après la rédaction du paragraphe 7(3).

À l'appui de sa position, le plaignant a attiré l'attention du Commissaire sur le passage suivant du rapport spécial de celui-ci remis en 2002 au Parlement (rapport qui contient des commentaires sur le rapport d'un groupe de travail interne du gouvernement proposant des changements à la Loi sur l'accès à l'information) :

« L'idée que produire un rapport au moyen d'une base de données équivalait à programmer un ordinateur est dépassée. La technologie actuelle, dont le prix d'achat est modique, permet de produire facilement divers rapports à partir d'une seule base de données. De plus, il était raisonnable d'exiger des frais pour l'utilisation d'une unité centrale lorsque la capacité de traitement était une ressource limitée. Les ordinateurs centraux étaient très coûteux. Une manière d'amortir le coût d'un tel appareil était d'exiger des frais pour le temps de traitement. Ce raisonnement ne s'applique pas aux ordinateurs personnels, beaucoup moins coûteux.

Cas 1 - Des frais évalués à 1,6 million de dollars sont-ils trop élevés?

Contexte

Un journaliste avait adressé une demande d'accès à la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) pour obtenir quelque 2,8 millions de casiers judiciaires inscrits dans les systèmes informatiques du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Le demandeur avait plus précisément demandé que l'information soit communiquée sous forme dépersonnalisée (c.à.d. qu'il n'y ait aucun moyen de remonter à des personnes spécifiques) et électronique.

La GRC a calculé que, pour répondre à la demande, il faudrait quinze jours à raison de huit heures par jour pour programmer la base de données du Fichier des casiers judiciaires et 183 jours à raison de huit heures par jour pour programmer celle de la base de données des antécédents judiciaires – Niveau 2. Elle a estimé qu'elle était en droit de facturer des frais pour le temps d'utilisation du système informatique à raison de 16,50 dollars la minute, pour un total de 1 599 840 dollars. La GRC a par ailleurs exigé que le montant des frais estimatifs soit déposé en totalité par le demandeur avant de faire quoi que ce soit pour répondre à la demande.

Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information. Il a fait remarquer qu'il avait récemment fait une demande d'accès semblable auprès de la police de Toronto pour obtenir des données policières sur une période de six ans. Il avait obtenu des renseignements non personnels sur 480 000 arrestations et 800 000 accusations au criminel sous forme électronique (un seul CDROM), au prix de 800 dollars. Le journaliste a donc fait valoir que le montant estimatif de 1,6 million de dollars calculé par la GRC représentait un obstacle déraisonnable et illégal à l'accès à l'information. Il a ajouté qu'il était dans l'intérêt public de permettre aux médias d'analyser les casiers judiciaires du CIPC pour repérer les tendances et les résultats des pratiques policières et du système de justice pénale.

Tableau 7 RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES
(par lieu de résidence des plaignants) 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006

	Reçue	Fermées
Hors du Canada	9	7
Terre-Neuve	4	6
Île du Prince Édouard	0	2
Nouvelle-Écosse	21	26
Nouveau-Brunswick	12	26
Québec	81	67
Région de la capitale nationale	572	513
Ontario	137	144
Manitoba	17	27
Saskatchewan	51	40
Alberta	35	22
Colombie-britannique	464	435
Yukon	2	1
Territoires du Nord-ouest	3	3
Nunavut	0	0
TOTAL	1408	1319

Tableau 6 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (suite)
(selon les institutions fédérales) du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006

INSTITUTION GOUVERNMENTALE					Reglée	Non Reglee	Bien-fondé	Aban- donné	TOTAL
Commission des plaintes du public contre la GRC	1	-	-	-	1	-	-	-	1
Condition féminine Canada	-	-	1	-	-	-	1	-	1
Conseil national de recherches Canada	2	-	-	-	2	-	-	-	2
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	3	-	1	-	3	-	1	-	4
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat	8	-	8	-	8	-	8	-	16
Corporation commerciale canadienne	2	-	2	-	2	-	2	5	9
Défense nationale	38	-	9	-	38	-	9	22	69
Développement social Canada	13	-	1	-	13	-	1	-	14
Environnement Canada	11	-	13	-	11	-	13	-	24
Finances Canada, Ministère des	8	-	3	-	8	-	3	-	11
Gendarmerie royale du Canada	101	1	13	-	101	1	13	3	118
Industrie Canada	16	-	2	-	16	-	2	-	18
Infrastructure Canada	-	-	1	-	-	-	1	-	1
Institut de recherche en santé du Canada	-	-	1	-	-	-	1	-	1
Justice Canada	18	2	5	-	18	2	5	1	26
Monnaie royale du Canada	-	-	1	-	-	-	1	1	2
Musée des beaux-arts du Canada	2	-	-	-	2	-	-	-	2
Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie	1	-	-	-	1	-	-	-	1
Patrimoine canadien	-	-	8	-	-	-	8	-	8
Pêches et Océans Canada	30	-	14	-	30	-	14	2	46
Résolution des questions des pensionnats indiens Canada	3	-	-	-	3	-	-	-	3
Ressources humaines et Développement social	4	-	1	-	4	-	1	-	5
Ressources naturelles Canada	1	-	1	-	1	-	1	-	2
Santé Canada	30	-	3	-	30	-	3	12	45
Sécurité publique et Protection civile Canada	10	-	2	-	10	-	2	2	14
Service correctionnel Canada	12	-	14	-	12	-	14	14	40
Société canadienne d'hypothèques et de logement	4	-	1	-	4	-	1	-	5
Société immobilière du Canada limitée	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Statistique Canada	2	1	1	-	2	1	1	-	4
Transports Canada	19	1	2	-	19	1	2	-	22
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	57	-	10	-	57	-	10	9	76
TOTAL	989	14	194	122	1319				

Tableau 6 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales) du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006

INSTITUTION GOUVERNEMENTALE					
Réglée	Non Réglée	Bien-fondée	Abandonnée	TOTAL	
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	1	-	-	-	1
Administration portuaire de Montréal	8	-	-	-	8
Administration portuaire de Nanaimo	1	-	-	-	1
Administration portuaire de St. John's	2	-	-	-	2
Affaires des anciens combattants Canada	1	-	3	-	4
Affaires étrangères et Commerce international	43	-	3	2	48
Affaires indiennes et du Nord Canada	17	-	3	19	39
Agence canadienne de développement international	1	-	-	-	1
Agence canadienne d'évaluation environnementale	-	-	-	1	1
Agence canadienne d'inspection des aliments	6	1	1	1	9
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	4	-	-	-	4
Agence des services frontaliers du Canada	21	-	2	1	24
Agence du revenu du Canada	368	1	7	3	379
Agence Parcs Canada	-	-	2	-	2
Agence spatiale canadienne	2	-	1	-	3
Agriculture et Agro-alimentaire Canada	7	-	2	1	10
Banque de développement du Canada	-	-	2	-	2
Bibliothèque et Archives Canada	8	-	1	1	10
Bureau du Conseil privé	62	6	17	13	98
Bureau de la sûreté des transports du Canada	1	-	-	-	1
Bureau du Surintendant des institutions financières Canada	1	-	2	4	7
Centre des armes à feu du Canada	9	-	10	-	19
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique	1	-	-	-	1
Citoyenneté et Immigration Canada	16	1	12	3	32
Comité de surveillance des activités de renseignements de sûreté	-	-	2	-	2
Commission canadienne de sûreté nucléaire	-	-	1	-	1
Commission canadienne des droits de la personne	3	-	-	-	3
Commission de la Capitale nationale	-	-	2	-	2
Commission de la Fonction publique du Canada	2	-	1	-	3
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	8	-	-	2	11

CATÉGORIE		Mois		Mois		Mois		Mois		Mois		Mois		Mois	
		Ordinaire	Difficile	Ordinaire	Difficile	Ordinaire	Difficile	Ordinaire	Difficile	Ordinaire	Difficile	Ordinaire	Difficile	Ordinaire	Difficile
Plaintes en arrière		Plaintes récentes		Moyenne											
Retard (présomption de refus)		6,16	4	7,76	6	4,27	10	4,18	3	4,54	14	6,77	9		
Prorogation de délai		6,71	1	15,02	32	2,84	4	4,41	0	4,42	5	15,02	32		
Frais		8,25	1	24,76	0	4,14	2	9,14	1	5,46	3	11,51	1		
Divers		7,12	0	18,81	1	9,73	3	4,98	0	9,67	3	18,81	1		
Total partiel		6,53	6	15,02	39	4,27	19	4,18	3	4,57	25	15,02	43		
- Cas administratifs		15,21	9	25,55	6	6,25	10	9,21	1	9,30	19	19,82	7		
Exclusion – art. 69		21,07	4	28,42	1	6,21	1	-	0	19,69	5	28,42	1		
Total partiel		18,18	13	26,73	7	6,23	11	9,21	1	11,18	24	24,84	8		
- Cas de refus		13,41	19	15,02	46	4,54	30	4,83	5	6,58	49	15,02	51		
Moyenne															

Tableau 5 L'EFFET DE L'ARRIÈRE AU DÉLAI D'EXÉCUTION

CATÉGORIE		01-04-2003 - 31-03-2004		01-04-2004 - 31-03-2005		01-04-2005 - 31-03-2006							
		Ordinaire	Difficile	Ordinaire	Difficile	Ordinaire	Difficile						
Retard (présomption de refus)		3,60	17	9,48	6	3,73	16	5,59	4	4,54	14	6,77	9
Prorogation de délai		2,47	10	6,18	6	4,37	9	5,85	4	4,42	5	15,02	32
Frais		4,64	3	6,67	2	4,96	2	5,72	1	5,46	3	11,51	1
Divers		3,55	4	12,67	2	5,10	3	5,36	2	9,67	3	18,81	1
Total partiel - Cas administratifs		3,24	34	7,30	15	4,14	30	5,52	11	4,57	25	15,02	23
Refus de divulguer		5,59	34	16,96	13	12,21	44	17,62	9	9,30	19	19,82	7
Exclusion - art. 69		8,04	4	7,07	0	13,32	5	23,01	1	19,69	5	28,42	1
Total partiel - Cas de refus		6,12	38	16,93	13	12,33	49	18,41	10	11,18	24	24,84	8
Moyenne		4,67	72	10,36	28	7,00	79	10,75	21	6,58	49	15,02	51

Notes : 1. Les cas difficiles requièrent de l'enquêteur deux fois plus de temps à résoudre.
2. Les cas de refus requièrent de l'enquêteur quatre fois plus de temps à résoudre que les cas administratifs.

Notes : 1. Les cas difficiles requièrent de l'enquêteur deux fois plus de temps à résoudre.

2. Les cas de refus requièrent de l'enquêteur en moyenne quatre fois plus de temps à résoudre que les cas administratifs.

Tableau 4 DÉLAI D'EXÉCUTION (EN MOIS)

Tableau 2 PLAINTES REÇUES PAR CATÉGORIE

Catégorie	1 avril 2004 au 31 mars 2005	1 avril 2005 au 31 mars 2006
Refus de divulguer	492	430
Exclusion – article 69	59	52
Retard (présomption de refus)	308	339
Prorogation de délai	178	438
Frais	35	43
Divers	414	106
Total	1486	1408
	100%	100%

Tableau 3 CONCLUSIONS DES PLAINTES
du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006

Catégorie	Réglée	Non- réglée	Bien-fondé non établi	Aban- donnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	171	14	116	43	344	26.1%
Exclusion – art. 69	58	-	15	12	85	6.4%
Retard (présomption de refus)	276	-	8	26	310	23.5%
Prorogation de délai	447	-	32	2	481	36.5%
Frais	18	-	15	13	46	3.5%
Divers	19	-	8	26	53	4.0%
TOTAL	989	14	194	122	1319	100%
	75.0%	1.1%	14.7%	9.2%		

		1 avril 2004		1 avril 2005		au 31 mars 2006	
Plaintes de particuliers		Reportées de l'année précédente	1019	1486	1408	1319	1454
		Reçues durant l'année	1440	1486	1408	1319	1454
		Complétées durant l'année	1140	1486	1408	1319	1454
		Reportées à l'année suivante	1365	1486	1408	1319	1454
Plaintes systémiques déposées par le Commissaire		Reportées de l'année précédente	0	0	0	0	0
		Reçues durant l'année	0	0	760	329	431
		Complétées durant l'année	0	0	760	329	431
		Reportées à l'année suivante	0	0	760	329	431
Fiches de rendement		Étude complète	3				
		Étude de suivi	12				

Tableau 1 ÉTAT DES PLAINTES

Le Tableau 6 démontre la répartition des plaintes par conclusion selon les institutions fédérales. Le Tableau 7 démontre la répartition des plaintes reçues/fermées par province/territoire.

Divers

Les demandes de ressources du Commissaire, comme nous l'avons vu au chapitre 1, ont été entendues. Des ressources supplémentaires (inférieures cependant à ce qu'avait demandé le Commissaire) ont été approuvées à partir de l'exercice 2006-2007 et jusqu'à la fin de l'exercice 2007-2008. Il faudra du temps pour former le nouveau personnel d'enquête, lui trouver des locaux et lui permettre d'acquérir de l'expérience pour en maximiser l'efficacité, mais le Commissaire escompte que le programme de réduction de l'arriéré sera pleinement opérationnel en 2006. Compte tenu des projections de la charge de travail de l'an prochain et des ressources disponibles, il faudra attendre la fin de l'exercice 2008-2009 pour achever substantiellement le projet de réduction de l'arriéré.

Les délais de traitement. Sur les 1 319 cas réglés cette année, 65 % étaient des dossiers en souffrance. Sur les 1 454 dossiers non réglés à la fin de l'année, 1 323 étaient en souffrance. Le tableau 5 illustre les délais plus courts de traitement des plaintes qui ne sont pas en souffrance.

Le tableau 4 confirme l'effet prévu du plan de réduction de l'arriéré sur les délais de traitement. Sur les 1 319 cas réglés cette année, 65 % étaient des dossiers en souffrance. Sur les 1 454 dossiers non réglés à la fin de l'année, 1 323 étaient en souffrance. Le tableau 5 illustre les délais plus courts de traitement des plaintes qui ne sont pas en souffrance.

Cette année, le Commissariat s'est plus particulièrement attaché à achever des enquêtes en souffrance et y a consacré de nouvelles ressources. Il considère qu'une enquête sur une plainte pour refus de communiquer de l'information doit être achevée dans un délai de quatre mois. Les plaintes pour problèmes administratifs, par exemple pour retard, devraient être réglées dans un délai d'un mois. Nous avons réglé 850 dossiers en souffrance, et le délai moyen de règlement des plaintes de ce groupe a été de 15 mois. Bien entendu, tant que le plan de réduction de l'arriéré du Commissariat ne sera pas achevé (2008-2009 au plus tôt), les délais de traitement resteront en général élevés, à mesure que de vieux dossiers seront fermés et apparaitront dans les statistiques d'achèvement.

L'arriéré

1) Agence canadienne du revenu	369 de 379
2) Gendarmerie royale du Canada	102 de 118
3) Bureau du conseil privé	68 de 98
4) Travaux publics et Services gouvernementaux	57 de 76
5) Affaires étrangères et commerce international	43 de 48
6) Défense nationale	38 de 69
7) Pêches et océans	30 de 46
8) Santé Canada	30 de 45
9) Agence des services canadiens frontaliers	21 de 24
10) Justice Canada	20 de 26
11) Transports Canada	20 de 22

- Les dix principales institutions contre lesquelles ont été adressées des plaintes fondées sont les suivantes :
- Quant aux plaintes de particuliers, le Commissariat en a réglé 1 319, dont les résultats sont résumés au tableau 3.
- Pour ce qui est des examens de « fiches de rendement », cette année, le Commissariat a procédé à 12 examens de suivi et à 4 examens élargis.
- Pour ce qui est des plaintes systématiques reçues du public (adressées par le même plaignant contre plusieurs institutions pour la même raison), on a fait beaucoup de travail cette année pour faire enquête sur la plainte de l'ACJ. L'enquête se terminera cette année, et nous en rendrons compte dans le rapport de l'an prochain.

- Cette année, 329 plaintes déposées par le Commissaire ont été réglées (MAECI : 148; GRC : 62; BCP : 119).

Le règlement des plaintes

Outre les trois types de plaintes systémiques décrites plus haut, le Commissariat a eu à traiter, au cours de la période de déclaration, 2 773 plaintes (dont 1 365 reportées de l'année dernière et 1 408 reçues cette année) (voir le tableau 1). Les plaintes reçues cette année avaient trait à toutes sortes de problèmes, qui sont classés au tableau 2. On constate avec inquiétude l'augmentation du pourcentage de plaintes pour retards et prolongations de délai.

Les plaintes de particuliers

Le troisième type d'enquête systémique entreprise par le Commissaire à l'information concerne la procédure élargie de la « fiche de rendement », qui permet de recueillir et d'évaluer les données de certaines institutions gouvernementales sur toutes sortes de variables associées au rendement. Ces enquêtes permettent au Commissaire de repérer précocement les problèmes, par exemple les abus de prolongation de délai, l'inflation des frais, l'absence de documentation sur le motif d'application des exceptions, l'usage excessif des exceptions, une mauvaise gestion des documents, la non utilisation de possibilités de communication proactive et informelle, l'ingérence politique et l'insuffisance des ressources et/ou de la formation.

Au cours de la période observée, le Commissaire à l'information a entrepris des enquêtes de suivi sur les institutions gouvernementales qui au cours de l'année dernière n'ont pas répondu aux demandes dans les délais prescrits et il a procédé à un certain nombre d'examins des fiches de rendement ».

Les résultats des examens des fiches de rendement de cette année sont présentés au chapitre II du rapport.

Les enquêtes sur les « fiches de rendement »

dans ce cas, s'ils ont pris des mesures en conséquence. Les résultats de cette enquête systémique faisant suite à la plainte de l'ACJ seront publiés dans le rapport de l'année prochaine.

Par ailleurs, l'enquête permettra de déterminer si les organismes centraux responsables (Secrétariat du Conseil du Trésor, Bureau du Conseil privé et Justice Canada) étaient au courant des questions qui se posaient à cet égard et, dans ce cas, s'ils ont pris des mesures en conséquence. Les résultats de cette enquête systémique faisant suite à la plainte de l'ACJ seront publiés dans le rapport de l'année prochaine.

dans ce cas, dans quels ministères et dans quelle mesure.

vérification et d'entrevues sur place. L'enquête permettra de déterminer si les demandes des médias semblent faire l'objet d'un traitement discriminatoire et,

Les plaintes déposées par le Commissaire

Comme nous l'avons dit, le Commissaire a l'information, cette année, pris l'initiative de 760 plaintes contre des institutions gouvernementales. Que penser de ce chiffre? Signifie-t-il que le Commissaire a changé de perspective?

Voici l'explication. Ces 760 plaintes ont été déposées contre trois institutions gouvernementales : la Gendarmerie royale du Canada (481), le Bureau du Conseil privé (126) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (153). Toutes les plaintes ont trait à des retards de réponse. En fait, dans chaque cas, les plaintes avaient trait à toutes les demandes d'accès

adressées à ces trois institutions auxquelles celles-ci n'avaient pas répondu bien que le délai ait été écoulé (toutes les demandes avaient le statut de « refus présumé ») La première raison de la décision du Commissaire était l'incapacité de longue date de ces institutions à respecter les délais de réponse. La deuxième était l'échec manifeste de ces institutions à donner suite aux recommandations du Commissaire pour améliorer leur « fiche de rendement ». La troisième, et peut-être la plus importante, était le souci qu'une méthode passive (attendre les plaintes adressées contre ces institutions) n'était pas juste pour les nombreux demandeurs d'accès qui n'avaient pas obtenu de réponse dans les délais prévus et qui avaient décidé de ne pas adresser de plainte au Commissaire.

Cette perspective systémique du problème des retards de réponse sera plus souvent adoptée, compte tenu de la récente tendance à la hausse du nombre de plaintes pour retard.

Les plaintes globales adressées au Commissaire

Une deuxième méthode systématique pour régler le problème des retards a été entamée cette année lorsque l'Association canadienne des journaux (ACJ) a adressé une plainte contre toutes les institutions gouvernementales (le nombre en a été réduit ultérieurement à 21 institutions). La plainte alléguait qu'il existe un principe du secret appliqué au traitement des demandes d'accès à l'information gouvernementale adressées par les journalistes. L'Association ajoutait que ce principe avait pour effet de retarder les réponses aux demandes des médias. Elle fondait sa plainte sur des études déjà publiées qui montraient que, dans certaines institutions du gouvernement fédéral, il faut plus de temps pour répondre aux journalistes qu'aux autres demandeurs d'accès.

Ce dernier type de plainte globale fait l'objet d'une enquête au moyen, à la fois, d'une collecte de données normalisées par le biais de questionnaires et d'une

ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités d'exécution des deux plans, ainsi que les recommandations de la fiche de rendement acceptées par la GRC. D'autres recommandations portent sur la nécessité de produire une documentation à jour et complète pour promouvoir la cohérence du processus décisionnel de ceux qui sont chargés de faciliter l'application de la Loi sur l'accès à l'information. Ces responsables ont besoin d'une formation AI pour remplir leurs obligations.

CONCLUSION

Ces quatre institutions ont reconnu qu'elles avaient des problèmes graves concernant la procédure d'application de la Loi sur l'accès à l'information. En 2005-2006, chaque institution a pris certaines mesures correctives positives, mais, au moment de la production des fiches de rendement, aucun engagement précis n'avait été annoncé concernant la façon dont chacune d'elles s'y prendrait pour combler les graves lacunes décrites, la date où ces mesures seraient adoptées ni ce que l'on ferait pour ces améliorations soient durables.

L'un des aspects fondamentaux de l'application de la Loi sur l'accès à l'information est le rôle de leadership qu'assument le coordonnateur de l'AIPRP et les cadres supérieurs dans un ministère. La haute direction exerce ce leadership en considérant l'accès à l'information comme une priorité ministérielle et en veillant à ce que des ressources suffisantes y soient consacrées et à ce que la technologie, la formation et les politiques nécessaires soient en place. Il est important que, de concert avec le coordonnateur de l'AIPRP, les cadres supérieurs favorisent une culture de la transparence et de l'accès en adoptant et en appliquant un plan de redressement assorti de produits livrables clairement définis et de dates critiques. Le texte complet des fiches de rendement est affiché sur le site Web du Commissariat, à l'adresse suivante : www.infocom.gc.ca.

devrait assurer le suivi de l'application du plan. D'autres recommandations ont trait à la nécessité de vérifier la procédure d'approbation des demandes d'accès pour réduire les examens. Le directeur de l'AIPRP a la délégation du pouvoir décisionnel que lui confère la *Loi sur l'accès à l'information*, et ce pouvoir devrait être exercé sans l'intervention de la haute direction. Les cadres supérieurs devraient être informés, au besoin, selon une procédure parallèle.

SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE CANADA

Le ministère affiche un nombre important et systématique de refus présumés. La procédure interne de traitement des demandes d'accès comporte un grand nombre d'examen et d'approbation. Cela a pour effet de retarder les réponses au point qu'il est presque impossible de respecter les exigences de la Loi. Ces nombreux examens et modes d'approbation avant la communication de documents favorisent également une culture institutionnelle fondée sur l'excès de prudence.

La fiche de rendement recommande l'élaboration d'un plan d'activité et d'amélioration AI pour le bureau de l'AIPRP. Le plan est censé préciser les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités d'exécution du plan d'activité ainsi que les recommandations de la fiche de rendement acceptées par le ministère. D'autres recommandations portent sur la nécessité de produire une documentation à jour et complète pour promouvoir la cohérence du processus décisionnel de ceux qui sont chargés de faciliter l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Comme deux autres institutions, la GRC affiche un nombre important et systématique de refus présumés, problème qu'elle vient de commencer à aborder. La situation semble être le résultat d'une réduction des effectifs, qui a laissé, depuis un certain nombre d'années, le bureau de l'AIPRP amputé d'un nombre important d'employés dont il aurait besoin pour traiter les demandes d'accès. La situation s'est détériorée au point que trois demandes d'accès sur quatre obtiennent une réponse tardive. La haute direction de la GRC a désormais décidé de régler ce problème. Par exemple, elle vient d'attribuer 20 postes supplémentaires au bureau de l'AIPRP.

Dans ce cas également, la fiche de rendement recommande que la GRC dresse un plan d'activité AI pour le bureau de l'AIPRP. On a aussi besoin, de toute urgence, d'un plan d'amélioration pour orienter les efforts destinés à résorber le nombre de refus présumés. Les deux plans devraient préciser les priorités, les tâches et les

Selon l'échelle de classement de l'immigration et du statut de réfugié, Sécurité publique et Protection civile et la Gendarmerie royale du Canada ont obtenu un « F ». Leur rendement est donc au niveau de l'alerte rouge. Par contre, Finances Canada a obtenu un « C » (conformité substantielle). Il y a lieu de féliciter Finances Canada, car, des 19 institutions vérifiées au cours des années, une seule autre a obtenu mieux qu'un « F » au premier examen.

FINANCES CANADA

Finances Canada a progressé dans la réduction du nombre de refus présumés. Le ministère est invité à poursuivre ses efforts pour obtenir un meilleur classement. Cette fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations pour le fonctionnement de l'AI au ministère. Notons que le cadre administratif qui étaye l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* suppose à titre indispensable l'élaboration d'un plan opérationnel de l'AI pour la Direction de l'AIPRP. Le plan préciserait les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités d'exécution du plan d'activité, ainsi que les recommandations de la fiche de rendement acceptées par le ministère. D'autres recommandations portent sur la nécessité de produire une documentation à jour et complète pour promouvoir la cohérence du processus décisionnel de ceux qui ont la charge de faciliter l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces responsables ont besoin de formation en matière d'AI pour remplir leurs obligations.

LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

La fiche de rendement a révélé un grand nombre de refus présumés et un manque de structure actualisée d'appui à l'AI dans les politiques, les procédures et la technologie actuelles de la CISR. Le directeur de l'AIPRP (nommé en décembre 2005) n'ignore pas que la structure d'appui doit être mise à jour et a entamé quelques projets à cet égard, mais il n'existe pas de plan exhaustif couvrant toutes les tâches à exécuter.

Notons, entre autres recommandations ayant trait au fonctionnement de l'AI à la CISR, qu'il y a lieu de dresser un plan d'activité et d'amélioration AI pour la Direction de l'AIPRP. Ce plan est un élément essentiel du cadre administratif qui appuie l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il précise les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités associées à l'amélioration de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* à la Direction de l'AIPRP et à la CISR. La haute direction de la CISR

remplissent leurs obligations législatives. La nouvelle fiche de rendement est divisée en chapitres portant sur les aspects suivants :

- La procédure d'accès et sa gestion.
- Les refus présumés.
- Les ressources consacrées à l'AI et leur suffisance.
- Le cadre de leadership permettant d'instaurer une culture de l'accès à l'information dans l'institution.
- Le cadre de gestion de l'information qui sous-tend l'AI.
- Le profil des plaintes du point de vue du Commissariat à l'information.

En 2005-2006, nous avons retenu quatre institutions : Finances Canada (Fin), la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), Sécurité publique et Protection civile (SPPC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Chaque ministère a rempli un long questionnaire de fiche de rendement, dont le contenu a servi de base à une entrevue avec le coordonnateur de l'AIPRP de chaque institution. Par ailleurs, nous avons examiné un échantillon aléatoire d'une quinzaine de dossiers de demande d'accès pour voir comment les décisions sont prises, approuvées et étayées.

L'échelle de classement employé dans les nouvelles fiches de rendement est expliquée dans le tableau ci-dessous.

Classement général	Fonctionnement général de l'AI
A = Idéal	<ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble des politiques, des procédures, du plan opérationnel, du plan de formation et de la procédure de dotation est en place. • Les cadres supérieurs appuient manifestement le programme et l'AI fait l'objet d'une vision à l'échelle de l'institution. • La procédure d'approbation est simplifiée, et le coordonnateur de l'AIPRP jouit d'un pouvoir délégué. • 5 % ou moins de refus présumés.
B = Substantiel	<ul style="list-style-type: none"> • Quelques lacunes mineures faciles à rectifier pour atteindre le niveau idéal. • 10 % ou moins de refus présumés.
C = Limite	<ul style="list-style-type: none"> • Lacunes à régler.
D = Inférieur à la norme	<ul style="list-style-type: none"> • Lacunes importantes à régler.
F = Alerte rouge	<ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes sont si nombreuses et si importantes que le ministère doit faire un effort important pour les régler ou plusieurs lacunes majeures persistent et n'ont pas été réglées au cours des années.

B : Fiches de rendement : Partie II

Il semble que les retards de traitement des demandes d'accès soient attribuables à cinq causes principales :

- Des ressources insuffisantes dans les bureaux de l'AIPRP.
- Des retards chroniques dans la recherche de documents en raison d'une médiocre gestion des documents et de pénuries de personnel dans les bureaux de première responsabilité (BPR).
- Les difficultés éprouvées au cours de consultations avec des tiers et d'autres institutions gouvernementales.
- La lourdeur des procédures d'approbation, dont trop de débat concernant les demandes délicates sur le plan politique et trop d'embouteillage dans les cabinets des ministres.
- La médiocre qualité des communications avec les demandeurs pour clarifier les demandes d'accès.

Le texte complet des douze examens effectués cette année est affiché sur notre site Web à www.infocom.gc.ca.

Dans le cadre du mandat proactif du Commissariat, nous choisissons chaque année un ou des ministères pour en évaluer le rendement. Cet examen vise à déterminer la mesure dans laquelle le ministère remplit ses responsabilités à l'égard de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces responsabilités et exigences sont formulées dans la Loi ou dans le Règlement, et c'est le cas, notamment, des délais de réponse aux demandes d'accès. Ces responsabilités peuvent également émaner du Secrétaire du Conseil du Trésor ou des politiques, procédures et autres principes du ministère en matière d'accès à l'information.

Les principes énoncés dans la section de l'Objet de la *Loi sur l'accès à l'information* sont fondamentaux pour le système d'accès à l'information. Ce sont les suivants :

- L'information gouvernementale doit être accessible au public.
- Les exceptions nécessaires au droit d'accès doivent être limitées et précises.
- Les décisions relatives à la divulgation de l'information gouvernementale doivent être révisées indépendamment du gouvernement.

Contrairement à l'analyse des fiches de rendement décrites dans la Partie I de ce chapitre, qui a trait aux retards, la portée des examens dans ce cas-ci renvoie à toutes sortes de données et renseignements statistiques permettant de déterminer si une institution gouvernementale et son bureau de l'accès à l'information (AI)

obtenu un « F », mais a fait des progrès importants, puisqu'il a presque éliminé son arriéré (au 31 mars 2006). Le ministère a consacré quelque 850 000 dollars de nouvelles ressources pour se hisser au niveau de la conformité aux délais de réponse prévus par la Loi. Par ailleurs, il a entièrement restructuré sa procédure de réponse aux demandes d'accès pour en garantir la viabilité à long terme. BAC est en train de devenir un modèle d'efficacité et d'efficience en matière d'accès. Le MAECI, lui aussi, a obtenu un « F », mais il a consacré quelque 500 000 dollars de nouvelles ressources à cette tâche et élaboré un bon plan d'activité pour accéder à la note maximale en matière de délais de réponse d'ici la fin de 2007-2008. Nos compléments au ministère pour sa détermination à se conformer aux délais de réponse. Nous nous préoccupons par ailleurs du nombre d'institutions dont le rendement a baissé l'an dernier, ce qui est le cas notamment du Bureau du Conseil privé et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, qui sont passés dans la zone de l'« alerte rouge ».

Tableau 2 : Classement de 1998 à 2005 (du 1^{er} avril au 30 novembre)

MIN	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AAC	-	-	-	-	-	-	F	F
CIC	F	F	D	C	A	C	C	D
MAECI	F	F	F	D	B	F	F	F
POC	-	-	F	F	A	A	B	C
Scan	F	A	-	-	A	C	D	D
IC	-	-	-	-	-	F	D	B
Jus	-	-	-	-	-	-	F	F
BAC	-	-	-	-	-	-	F	F
DN	F	F	D	C	B	B	B	C
BCP	F	A	-	-	D	F	F	F
TPSGC	-	-	-	-	F	D	D	B
TC	-	F	F	C	D	B	B	B

Remarque : Seuls les classements depuis 2003 tiennent compte, selon la nouvelle formule, des demandes reportées de l'année précédente.

Le tableau 2 révèle que des institutions gouvernementales n'ont pas pris les mesures voulues pour garantir que les délais prévus par la Loi sur l'accès à l'information sont systématiquement respectés. Il est particulièrement décourageant de constater que deux institutions « exemplaires » importantes, le BCP et Justice Canada, n'ont pas obtenu de notes positives cette année encore, malgré les assurances fournies au Commissaire à l'information et au Parlement qu'elles rempliraient leurs obligations législatives.

Deux institutions ont amélioré leur rendement l'an dernier, tandis que la situation de six n'a pas changé et trois ont obtenu un classement inférieur à l'an dernier. Travaux publics et Services gouvernementaux a fait un effort positif et Industrie Canada a encore progressé. Les deux institutions sont passées de « D » à « B » dans leur troisième année de déclaration. Transports Canada se maintient au niveau « B » depuis deux ans : on espère que le ministère s'efforcera d'obtenir la note maximale en 2006-2007. Bibliothèque et Archives Canada a de nouveau

AAC	21,9	F	38,7	F
CIC	13,8	C	15,3	D
MAECI	28,8	F	60,1	F
POC	5,2	B	12,7	C
Scan	17,2	D	18,9	D
IC	16,1	D	5,9	B
Jus	43,0	F	38,8	F
BAC	70,0	F	55,5	F
DN	9,5	B	14,8	C
BCP	26,5	F	31,9	F
TPSGC	17,7	D	7,3	B
TC	7,2	B	9,2	B

Ministère	1 ^{er} avril au 30 novembre 2004	Classe- ment	1 ^{er} avril au 30 novembre 2005	Classe- ment
	% de refus présumés		% de refus présumés	

Tableau 1 : Proportion de refus présumés par rapport au nombre de nouvelles demandes – 1^{er} avril au 30 novembre 2005

Cette année comme l'an dernier, la proportion de refus présumés tient compte des demandes reportées de l'exercice antérieur, notamment du nombre de demandes déjà considérées comme des refus présumés au 1^{er} avril 2005. Cette année, le Commissariat s'est intéressé aux refus présumés dans les douze ministères suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC); Citoyenneté et Immigration Canada (CIC); Pêches et Océans Canada (POC); Affaires étrangères et Commerce international (MAECI); Santé Canada (Scan); Industrie Canada (IC); Justice Canada (Jus); Bibliothèque et Archives Canada (BAC); Défense nationale (DN); Bureau du Conseil privé (BCP); Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC); Transports Canada (TC). Le tableau 1 illustre les résultats obtenus par les douze institutions gouvernementales examinées cette année dans l'échelle de classement.

LES RETARDS DU SYSTÈME – FICHES DE RENDEMENT

A : Les fiches de rendement : Partie I

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'institutions ont fait l'objet d'un examen en raison de difficultés chroniques manifestes à respecter les délais de réponse. Dans le rapport annuel qu'il a remis au Parlement pour l'exercice 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information expliquait que les délais de réponse aux demandes d'accès avaient atteint des proportions critiques.

En 1998, au début du mandat du Commissaire à l'information actuel, on a instauré le système des « fiches de rendement ». Certains ministères ont été classés en fonction du pourcentage de demandes d'accès n'ayant pas obtenu de réponse dans les délais prévus par la Loi sur l'accès à l'information. Aux termes de la Loi, les réponses tardives sont réputées être des refus. Au départ, les fiches de rendement ont été déposées au Parlement à titre de rapports spéciaux, mais, depuis 2000-2001, elles font partie du rapport annuel du Commissariat.

Depuis l'introduction des fiches de rendement, le Commissaire à l'information a observé une nette diminution du nombre de plaintes pour retard, dont la proportion est passée de 49,5 % en 1998-1999 à 14,5 % en 2003-2004. Mais, depuis, leur nombre a recommencé à augmenter. Cette année, elles ont représenté 24,1 % des plaintes du public, comparativement à 21,1 % l'an dernier. Le Commissariat à l'information continuera de s'intéresser au problème des retards pour rappeler aux institutions gouvernementales qu'elles sont tenues de répondre rapidement aux demandes d'accès.

Le Commissaire à l'information a adopté la norme suivante, considérant que c'est la meilleure mesure de la conformité d'un ministère aux dispositions relatives aux délais, à savoir le pourcentage de demandes qui se soldent par des refus présumés.

% de refus présumés	Remarque	Classeme
0-5 %	Conformité idéale	A
5-10 %	Conformité substantielle	B
10-15 %	Conformité limitée	C
15-20 %	Conformité inférieure à la norme	D
Plus de 20 %	Alerte rouge	F

Thèmes récurrents : La professionnalisation des agents de l'accès à l'information

Depuis de nombreuses années, on sait que ceux qui s'occupent des droits des citoyens en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels constituent une nouvelle profession au savoir spécialisé, aux obligations éthiques particulières et à l'influence directe sur les droits des Canadiens.

premières lignes.

Le signe tant attendu que le Secrétariat a l'intention d'assumer plus largement son rôle de leadership dans l'application de la Loi sur l'accès à l'information aux

Compte tenu de cette réalité, cette année, l'Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (ACAP), qui est principalement composée de fonctionnaires fédéraux chargés de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, et la Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators (CAPAPA), qui est principalement composée de fonctionnaires provinciaux et municipaux chargés de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, ont annoncé la création d'un comité mixte, qui aura pour mandat de formuler les normes professionnelles applicables aux spécialistes canadiens des « droits à l'information », les exigences en matière de formation, d'éducation et d'éthique et le mode de certification. Le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information fédéraux ont entériné l'initiative et ont accepté d'être représentés au Comité.

La professionnalisation des administrateurs des droits à l'information, qu'il s'agisse d'employés d'institutions gouvernementales ou de cabinets du secteur privé, donnera lieu à une exécution plus éclairée, plus systématique et plus raisonnée des programmes associés aux droits à l'information.

Le gouvernement du Canada est instamment invité à appuyer le projet de professionnalisation de ses administrateurs de l'AIIPRP et à traduire cet appui dans la description des postes correspondants, dans les pratiques d'embauche et dans les plans de formation.

Le 19 janvier 2005, les ministres du Conseil du Trésor ont accepté la recommandation du Comité. Malheureusement, les ministres, au cours de cette réunion du 19 janvier, juste avant les élections, sont revenus sur l'entente entre le Commissariat et le SCT comme quoi des fonds supplémentaires seraient versés en 2005-2006 (au moyen d'un budget supplémentaire ou d'un transfert du crédit n° 5). Les fonds escomptés étaient conformes aux recommandations du Comité et auraient permis au Commissaire de donner le coup d'envoi à des mesures approuvées par le Comité. Le fait pour le Commissariat d'apprendre, à peine deux mois avant la fin de l'exercice, que quelque 450 000 dollars de fonds supplémentaires ne viendraient pas a eu un effet considérable. Beaucoup d'activités en cours (achèvement de l'examen des fiches de rendement, enquêtes sur des problèmes systémiques, dotation de postes vacants, achat de fournitures de base, formation des enquêteurs, réparation de matériel informatique et d'instruments de travail, traduction de rapports et de discours, déplacements pour enquête, etc.) ont dû être interrompues. La capacité du Commissariat à réduire l'arrière et à respecter les délais de traitement a été gravement compromise.

Par contre, la décision punitive de l'ancien gouvernement en regard au budget de l'exercice 2005-2006 (période non couverte par le projet pilote du Comité de la Chambre des communes) montre à quel point le rôle du Comité sera crucial pour l'avenir.

À plus long terme, nous espérons que le Comité spécial informel de la Chambre des communes deviendra un comité mixte officiel de la Chambre et du Sénat. Cela conviendrait mieux aux hauts fonctionnaires qui rendent compte aux deux Chambres du Parlement. Nous espérons également que le Comité reconsidèrera sa décision d'examiner son budget à huis clos. Tous les hauts fonctionnaires du Parlement estiment que, sauf circonstances exceptionnelles, leur indépendance et leur obligation de rendre compte sont mieux garanties par une procédure publique.

Il est tout particulièrement important de rappeler que le Comité de financement a reconnu, d'emblée, que le gouvernement a un rôle crucial à jouer dans la réduction de la charge de travail du Commissaire. Le Comité a également reconnu que le meilleur moyen de réduire le nombre de plaintes adressées au Commissaire est d'offrir un meilleur service aux demandeurs d'accès.

C'est pourquoi le Comité a rappelé que les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor se sont engagés à lui remettre un rapport à l'automne 2007 sur les mesures prises de concert avec les institutions gouvernementales et le Commissariat pour garantir le respect de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'échelle

Thèmes récurrents : Le financement du Commissariat

Au cours de la présente période de déclaration, deux comités de la Chambre des communes (le Comité permanent des comptes publics et le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique) et un Comité sénatorial (le Comité permanent des finances nationales) ont recommandé l'adoption d'un nouveau système de financement des hauts fonctionnaires du Parlement. Ils ont notamment recommandé que le Parlement joue un rôle plus important dans l'évaluation des ressources nécessaires à ses cinq hauts fonctionnaires indépendants (le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles et le Directeur général des élections). Les trois comités ont conclu que le système actuel, dans le cadre duquel des ministres du gouvernement (Conseil du Trésor) décident du niveau de financement accordé aux hauts fonctionnaires du Parlement, constitue une menace pour l'indépendance et l'efficacité de ces hauts fonctionnaires chargés de fonctions de surveillance à l'égard des ministres et des institutions.

L'ancien gouvernement libéral avait accepté de participer à un projet pilote pendant deux ans (exercices 2006-2007 et 2007-2008). Il s'agissait de créer un comité spécial composé de représentants de tous les partis représentés à la Chambre des communes. Le comité, qui porte le nom de Comité de la Chambre des communes sur le financement à l'intention des hauts fonctionnaires du Parlement, est présidé par le président de la Chambre.

Le « mandat » du Comité de la Chambre des communes est d'examiner les demandes de ressources adressées par les hauts fonctionnaires du Parlement tenant compte, au besoin, du point de vue de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et de spécialistes, et de recommander le niveau et l'éventail de ressources que les ministres du Conseil du Trésor devraient fournir. L'ancien gouvernement avait accepté, durant la période du projet pilote et à moins de crise financière, d'appliquer les recommandations du Comité.

Le Comité s'est réuni en novembre 2005 pour examiner les demandes de ressources supplémentaires adressées séparément par le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée. Pour ce qui est du Commissaire à l'information, le Comité a recommandé une augmentation de 2 814 006 dollars pour l'exercice 2006-2007, de 2 262 028 dollars pour l'exercice 2007-2008, de 2 262 028 dollars pour l'exercice 2008-2009, et de 1 505 286 dollars pour l'exercice 2009-2010 et les années suivantes (le texte intégral des recommandations du Comité est disponible sur notre site à l'adresse www.infocom.gc.ca).

- La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels devraient être modifiées de manière à conférer aux commissaires le pouvoir explicite de recourir à la médiation et à la conciliation. »

[Rapport La Forest, pages 60 à 62]

Il faut saluer le courage du juge La Forest, car plus de la moitié de ses recommandations sont des rappels au gouvernement qui l'a désigné qu'un certain nombre de problèmes ayant trait à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels sont plus importants aux yeux des Canadiens que la fusion des deux commissariats. Voici un extrait du rapport qui circonscrit l'enjeu fondamental de la Loi sur l'accès à l'information :

« La nécessité de préserver la confidentialité de certains documents de l'administration fédérale ne fait aucun doute. En témoignent les nombreuses exceptions prévues dans la Loi sur l'accès à l'information. Cette même loi proclame, pourtant, avoir pour objet général 'd'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées'. Toutefois, pour donner plein effet à ce principe juridique, l'administration doit transformer sa culture en profondeur. »

[Rapport La Forest, page 51]

Il existe un consensus bienvenu, concernant cette transformation de la culture, entre les recommandations du juge La Forest, les recommandations du juge Gomery, les recommandations du Commissaire à l'information et les promesses de réforme de l'accès à l'information contenues dans la plate-forme électorale du Parti conservateur.

Après la publication de l'avis du juge La Forest recommandant la distinction des deux commissariats, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information ont adressé une requête commune au greffier du Conseil privé pour lui demander d'inscrire séparément leurs commissariats à l'annexe 1.1 de la Loi sur la gestion des finances publiques. Ces inscriptions seraient une reconnaissance juridique du statut distinct des deux commissariats, mesure également recommandée par le Vérificateur général pour garantir que les deux commissariats puissent avoir des grands livres généraux distincts. Selon le Vérificateur général, l'existence de grands livres généraux distincts améliore la responsabilisation des deux commissariats. Au moment où nous rédigeons ce rapport, le Bureau du Conseil privé n'a donné aucune réponse.

étudiée et après qu'aient été relevés les défis propres aux régimes d'accès et de protection des renseignements personnels actuellement en vigueur.

- La prudence s'impose à l'égard de toute tentative pour que le personnel des services généraux travaille à la fois pour le commissariat à l'information et le commissariat à la protection de la vie privée. Il faut mettre en place des mécanismes de reddition de compte et de contrôle.
- Le gouvernement doit faire beaucoup plus pour promouvoir la « culture axée sur la conformité » en ce qui concerne les obligations en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée. En ce qui concerne l'accès à l'information, il devrait :

- expliquer aux fonctionnaires que les renseignements demandés doivent en principe être divulgués et que tout refus doit reposer sur des motifs clairs et impérieux;
- élaborer de meilleurs systèmes de gestion de l'information;
- veiller à ce que les fonctionnaires responsables de l'accès à l'information reçoivent une formation adéquate;
- instaurer des politiques de diffusion proactives;
- instaurer des mesures incitant au respect des lois.

En ce qui concerne la protection de la vie privée, il devrait :

- porter davantage attention aux programmes impliquant le partage des renseignements personnels ainsi que leur corrélation et le recours à l'impartition;
- veiller à ce que les fonctionnaires responsables de la protection de la vie privée reçoivent une formation adéquate;
- élaborer des cadres précis de gestion des renseignements personnels.

- La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels devraient être modifiées de manière à conférer aux commissaires le pouvoir explicite de commenter les programmes gouvernementaux touchant les questions à l'égard desquelles ils ont compétence. Idéalement, le gouvernement devrait se voir imposer l'obligation corrélatrice de solliciter, le plus tôt possible, l'avis des commissaires relativement à ces programmes.

- La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels devraient être modifiées de manière à reconnaître que les commissaires ont notamment pour fonction de sensibiliser le public et d'effectuer des recherches relevant de leur mandat.

- La possibilité de conférer aux commissaires à l'information et à la protection de la vie privée le pouvoir de délivrer des ordonnances devrait faire l'objet d'une étude approfondie.

On peut encore améliorer les technologies de l'image pour régler certains de ces derniers problèmes. Il faudrait sans tarder approfondir la recherche pour trouver de meilleurs moyens de reconnaissance du texte. Le répertoriage devrait devenir un procédé homogène exécuté au moyen d'un logiciel, par lequel les principaux éléments des documents sont reconnus et saisi tandis que les documents sont scannés dans le système.

Thèmes récurrents :

La fusion du Commissariat à l'information et du Commissariat à la protection de la vie privée

Depuis le début des années 1990, lorsque le gouvernement Mulroney a annoncé son intention de fusionner les deux commissariats (cette initiative n'a pas été abandonnée), on discute du pour et du contre de ce projet. Le débat a repris au cours de l'année visée par ce rapport, lorsque l'ancien gouverneur libéral a annoncé, en juin 2005, qu'il chargerait une personnalité éminente de faire enquête sur le bien-fondé de la fusion et de formuler des recommandations à cet égard.

La personnalité en question, qui était l'honorable Gérard La Forest, ancien juge de la Cour suprême, s'est mis au travail le 22 juillet 2005 (date de sa nomination) et a remis son rapport au ministre de la Justice le 15 novembre 2005. Le juge La Forest s'est adjoint le professeur Steven Penny, de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick. Le bref délai accordé au juge La Forest ne lui a pas permis d'organiser des audiences publiques, mais il a largement consulté les parties intéressées et les spécialistes du domaine. Tous ceux à qui il s'est adressé, y compris l'auteur de ces lignes, ont été impressionnés par son obligeance, convaincus de son indépendance d'esprit, frappés par son honnêteté intellectuelle et inspirés par son intégrité personnelle.

Le juge La Forest a recommandé les mesures suivantes :

- « On ne devrait pas opérer une fusion complète des commissariats à l'information et à la protection de la vie privée ou jumeler les postes de commissaire. De tels changements seraient susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur les politiques qui sous tendent la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et la LPRPDE. Si le gouvernement et le Parlement devaient décider de fusionner les commissariats ou de procéder à une nomination conjointe, l'application de ces mesures devrait être considérablement retardée. Leur mise en œuvre devrait être graduelle, et elle ne devrait avoir lieu qu'après avoir été davantage

milliers de pages. Une fonction de vérification en double permet de traiter exactement de la même façon des duplicatas ou des documents semblables. »

La plupart des institutions se servent désormais de la technologie (y compris celle de l'imagerie) pour faciliter le travail administratif associé à l'application de la Loi sur l'accès à l'information. *ATIPro Redaction* fait l'objet de diverses mises à niveau, et le procédé est maintenant connu sous le nom d'*AccessPro Redaction Imaging*, qui fait partie de la série *Access Pro Suite* de Privasoft. Le logiciel comporte désormais une fonction de gain de temps : il permet de sauvegarder les documents électroniques directement dans le système.

Les technologies de l'imagerie ont-elles permis de réduire les délais de réponse? La réponse, en bref, est « non ». Ces procédés présentent des avantages sur le plan du traitement de l'information, mais les tâches administratives associées à l'incorporation de l'information dans le système peuvent prendre énormément de temps. Bien entendu, le temps nécessaire dépend du volume de documents en jeu, du nombre de demandes traitées par l'institution, du nombre de scanners disponibles et du nombre d'employés de soutien disponibles pour participer au travail.

Les tâches administratives préliminaires sont les suivantes : préparation, balayage au scanner et répertoriage. La préparation suppose que l'on retire les agrafes, les pinces et/ou les trombones. Si les documents sont en mauvais état ou d'une taille inhabituelle, il peut être nécessaire de les photocopier. Le balayage au scanner peut prendre beaucoup de temps, surtout si les documents s'accumulent en longues files d'attente. Le répertoriage comprend l'entrée manuelle d'une multitude de données d'identification, par exemple le type de document (note de service, lettres, etc.), la date, l'origine et la destination, etc. Enfin, avant ou après la mise en forme électronique des documents, ceux-ci sont triés, c'est-à-dire qu'on détermine leur pertinence et qu'on retire les doubles. Si les tâches préliminaires ajoutent plus d'une semaine aux délais de traitement, elles diminuent ou annulent effectivement les avantages du traitement électronique.

Le répertoriage manuel est un obstacle majeur à l'exploitation intégrale de la technologie pour réduire les délais de réponse. Malheureusement, les problèmes associés à cette tâche ne sont pas faciles à résoudre. Peu d'institutions ont les moyens d'engager un fort contingent de commis pour exécuter ce travail fastidieux, qui pourtant est trop souvent effectué par des analystes de l'AIPRP ou des entrepreneurs lorsque le temps le leur permet. Ceux-ci gaspillent donc un temps précieux qui pourrait être consacré à leurs tâches importantes, qui sont d'examiner les documents et les préparer à la divulgation.

des services consultatifs aux institutions qui ont des problèmes, 3) maintenir et gérer une « équipe volante » de spécialistes de l'accès à l'information pour absorber les augmentations subites du nombre de demandes dans le système, 4) professionnaliser les travailleurs de l'accès à l'information et mettre fin à l'embauche coûteuse et inappropriée de contractuels, 5) recueillir les statistiques dont le SCT (comme la population) a besoin pour circonscrire les problèmes aussitôt que possible, 6) favoriser une bonne gestion des documents dans tout le gouvernement, 7) multiplier la divulgation proactive de l'information gouvernementale, 8) sensibiliser les gestionnaires et le personnel politique à leurs obligations à l'égard de l'accès à l'information.

Sous le gouvernement libéral, les présidents du Conseil du Trésor n'ont pas accordé de priorité particulière aux obligations que leur conférait le rôle de ministre désigné responsable, à l'échelle du gouvernement, de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fonction législative du président du Conseil du Trésor doit prendre plus d'importance au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le centre de responsabilité de l'accès à l'information au SCT a l'obligation de devenir la conscience du gouvernement en matière de transparence. Il a beaucoup trop souvent été l'instrument du gouvernement pour justifier et minimiser le non respect de la *Loi sur l'accès à l'information* dans tout le système. La technologie, elle aussi, permet d'espérer de l'aide pour régler le problème des retards.

À la fin des années 1990, « les Fiches de rendement du Commissaire à l'information sur le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* » recommandaient que les institutions se servent de la technologie la plus moderne pour remplir leurs obligations à cet égard. On avait notamment recommandé un produit, du nom d'*ATIPimage*, qui faisait partie, à l'origine, d'une série du nom d'*ATIPsuite*, en raison de son aptitude à faciliter le travail de traitement des documents. À l'époque, l'entreprise qui offrait ce produit portait le nom de MPR & Associates, et son prospectus expliquait ce qui suit :

« [TRADUCTION] *ATIPimage* est une technologie d'imagerie permettant de traiter électroniquement les demandes d'ALPR, grâce à laquelle vous et vos employés pouvez vous concentrer sur la gestion effective des cas sans vous soucier des tâches administratives. D'un simple clic de la souris, vous pouvez prélever un texte, joindre des notes, demander et retrouver des articles de la Loi, communiquer des documents, et plus encore. Vous pouvez paginer et imprimer automatiquement des documents de consultation ou des documents à communiquer, chercher et retrouver instantanément un document dans des

Thèmes récurrents : les retards

5. Parallèlement au principe d'application intégrale de la Loi, il y a le principe que la Loi devrait constituer un code complet équilibrant transparence et secret. Les dispositions relatives au secret énoncées dans d'autres lois ne devraient plus être exécutaires, perpétuelles et exclues de l'application des critères de secret associés aux exceptions sur le fond prévues par la Loi. L'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui énonce cette exception de catégorie, exécutoire et sans échéance, devrait être abrogé.

Comme nous l'avons vu, le pourcentage de demandes d'accès auxquelles une réponse est donnée dans les délais prévus est un bon indicateur de l'efficacité générale de la procédure d'accès à l'information gouvernementale. Malheureusement, le gouvernement ne recueille pas ce genre de statistiques importantes. Nous ne pouvons donc, ici, que donner une impression à partir du nombre de plaintes pour retard comparativement aux années précédentes et aux résultats d'examen de la fiche de rendement de certaines institutions gouvernementales.

À cet égard, il semble que le problème des retards reste important. Cette année, nous avons reçu une plus grande proportion de plaintes pour retard que l'an dernier. Trois des institutions dont nous avons examiné le fonctionnement cette année pour la première fois (Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Sécurité publique et protection civile, Gendarmerie royale du Canada) ont obtenu une note négative : elles affichaient toutes un pourcentage inacceptable de réponses tardives aux demandes d'accès. Cinq institutions jugées en défaut l'an dernier ont encore obtenu un « F » cette année. Nous approfondirons la question des retards à la rubrique « Fiche de rendement » : qu'il suffise de dire, pour l'instant, que le Commissaire à l'information aura besoin de l'aide du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique et de celle du président du Conseil du Trésor pour régler une fois pour toutes ce problème chronique.

Le Comité permanent a largement contribué au règlement de ce problème l'an dernier en invitant des fonctionnaires des ministères ayant reçu une note négative à venir s'expliquer. Cette détermination du Comité à exposer publiquement le problème a servi à rappeler aux hauts fonctionnaires qu'ils doivent prendre les délais de réponse au sérieux.

Le président du Conseil du Trésor, lui aussi, a un rôle important à jouer pour 1) veiller à ce que les fonctions d'accès à l'information des ministères soient dotées de ressources suffisantes, 2) faire circuler les pratiques optimales et offrir

- Loi sur l'accès à l'information et en rendent compte. Pendant presque 23 ans, le SCT s'est contenté de recueillir des données descriptives de base, par exemple sur le nombre de demandes, les catégories de demandeurs, les exceptions invoquées, etc. Il n'existe pas de statistiques sur l'exécution et les résultats. Par exemple, les institutions gouvernementales ne sont pas tenues de publier le pourcentage de demandes auxquelles on répond tardivement, qui constitue un indicateur sûr de la santé de l'administration de l'accès à l'information dans n'importe quelle institution. Si le projet de Loi sur la transparence du gouvernement est adopté, il sera obligatoire de recueillir des données de base sur les résultats.
- Le nouveau projet de Loi sur la transparence du gouvernement, que le Commissaire a présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique en octobre 2005, comporte les caractéristiques suivantes :
1. Toutes les exceptions devraient être discrétionnaires et assorties d'un critère subjectif. Elles peuvent toutes être annulées au nom de l'intérêt public. De la sorte, le Parlement ferait clairement comprendre qu'il s'agit d'une loi sur la transparence et non un code du secret et que la solution par défaut est la divulgation.
 2. Les fonctionnaires devraient être tenus d'étayer leurs décisions, leurs actions, leurs considérations et leurs délibérations par des documents. Cette loi et le droit d'accès n'ont aucune valeur si les fonctionnaires ne conservent pas les documents nécessaires et remplissent leurs fonctions dans une culture orale.
 3. Les derniers vestiges du secret gouvernemental non accessibles à l'examen à savoir les documents confidentiels du Cabinet, devraient être assujettis à l'application de la Loi et à la compétence du Commissaire en matière d'examen. Le principe de la confidentialité des documents du Cabinet risque d'être appliqué trop largement et de façon trop intéressée par les gouvernements lorsqu'il n'existe pas d'organe de surveillance indépendant.
 4. La Loi d'accès doit s'appliquer intégralement à tous les mécanismes gouvernementaux par lesquels les fonds publics sont dépensés ou les tâches gouvernementales sont exécutées. Il faudrait, bien entendu, inclure l'ensemble des sociétés d'État, des fondations, des hauts fonctionnaires du Parlement et des cabinets de ministre, ainsi que le Cabinet du premier ministre. Le droit de savoir est très compromis lorsque des gouvernements ont le pouvoir discrétionnaire de décider quelles entités et, par conséquent, quels documents seront assujettis ou non au droit d'accès. L'objet de la Loi sur l'accès à l'information était précisément de supprimer le caractère capricieux des décisions concernant l'accès aux documents du gouvernement : il est temps de supprimer le caractère capricieux des décisions concernant les entités qui doivent être assujetties à la Loi.

détruire délibérément des documents et déroger aux obligations de documentation serait un motif de congédiement. »

« La raison pour laquelle il convient de créer l'obligation légale de maintenir et de ne pas détruire des dossiers gouvernementaux, outre que cela correspond à des dispositions similaires du régime d'accès à l'information, est que cela fait plus que de faciliter l'accès du public à l'information, cela contribue aussi aux objectifs de bon gouvernement et d'imputabilité concordant avec le thème général des recommandations de la Commission. »

[Rapport Gomery, Rétablir l'imputabilité, Recommandations, pages 198 à 199]

L'obligation législative de créer des documents est effectivement une première mesure absolument indispensable, mais ce n'est qu'une première mesure, c'est tout le cycle de l'enregistrement de l'information gouvernementale qui doit être réglementé. Les directives fournies dans la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale (Politique GIG) n'ont pas été appliquées dans une mesure acceptable. Il est temps d'adopter une loi exhaustive sur la gestion de l'information pour attribuer les responsabilités de surveillance et d'exécution de la loi, qui sont très floues à l'heure actuelle.

Pour l'instant, la seule loi qui donne précisément le mandat de veiller à la façon dont l'information gouvernementale est gérée est la *Loi sur l'accès à l'information*. L'article 70 se lit comme suit :

70(1) (...) le ministre désigné [président du Conseil du Trésor] est responsable :

a) du contrôle des modalités de tenue et de gestion des documents relevant des institutions fédérales dans le but d'en assurer la conformité avec la présente loi et ses règlements (...).

Cette disposition est le fondement législatif de la Politique GIG, et pourtant aucun président du Conseil du Trésor, dans les 23 ans d'existence de la Loi, n'a jamais commandé d'étude sur les répercussions des pratiques de gestion de l'information sur le droit d'accès. Oui, c'est vrai, la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétaire du Conseil du Trésor (SCT) a, au cours des années, procédé à des études sur l'efficacité et des études sur le cybergouvernement, adopté des mesures et des normes d'approvisionnement et pris toutes sortes d'autres mesures importantes et valables, mais elle ne s'est presque jamais intéressée au mandat législatif.

Le Commissariat à l'information a l'intention de surveiller de près la façon dont le Secrétaire du Trésor (SCT) remplit les obligations que lui impose la *Loi sur l'accès à l'information*, et ce dont nous parlons est peut-être son obligation la plus importante. Les autres sont de veiller à ce que toutes les institutions gouvernementales recueillent des statistiques annuelles sur l'application de la

Il ne passe au gouvernement si l'on veut qu'elles soient véritablement efficaces. Il ne saurait y avoir de responsabilisation digne de ce nom ni de dissuasion réelle de la corruption et de la prévarication, sans la lumière crue de la transparence. C'était la raison des changements proposés par le Commissaire à l'information cette année sous la forme du projet de *Loi sur la transparence du gouvernement*.

Au cœur des modifications proposées, il y a l'obligation législative de créer des documents, assortie de sanctions en cas de non-conformité. Une fois la Loi adoptée, l'une des principales priorités de la fonction publique, sinon du gouvernement, sera de mettre au point des protocoles de création et de conservation des documents pour tous les secteurs d'activité et toutes les activités du gouvernement, de la dotation et la classification, en passant par la rémunération et les avantages sociaux, l'attribution de contrats, les subventions et contributions, les enquêtes et les vérifications, l'élaboration de politiques et d'avis et les activités de gestion. Pourquoi en faire une priorité? Parce que l'instauration de normes de création et de conservation des documents pour tous les secteurs d'activité sera un mode de défense prudent contre les accusations de non-conformité à la nouvelle obligation de créer des documents.

Le juge Gomery a, lui aussi, aperçu ce lien crucial entre la gestion des documents et une bonne gouvernance responsable. Voici ce qu'il avait à dire à ce sujet :

« La Commission convient avec le Commissaire à l'information que la tenue de dossiers devrait être obligatoire au gouvernement, et que l'obligation de produire une « piste papier » devrait être plus qu'une politique et être énoncée de manière explicite dans une loi. »

« Par conséquent, la Commission partage son opinion qu'il convient de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour y stipuler que chaque agent ou employé d'un organisme du gouvernement a l'obligation de créer des dossiers documentant ses décisions et recommandations, et que toute dérogation à cette règle constituera une infraction. De plus, la Commission croit qu'il devrait également y avoir une législation autonome sur la tenue de dossiers, exigeant des fonctionnaires et des personnes agissant au nom du gouvernement qu'elles rassemblent, créent, reçoivent et saisissent les informations de manière à documenter les décisions et processus de décision ayant entraîné le déboursement de deniers publics. Cela permettrait de retracer l'évolution des politiques et programmes de dépenses, améliorerait la continuité des services gouvernementaux et des processus de décision, et permettrait d'entreprendre des examens et vérifications indépendants. On devrait indiquer clairement dans cette législation sur la tenue de dossiers que

nous n'avons jamais été aussi près d'une réforme en profondeur et d'une consolidation de cette Loi.

La réforme nécessaire

La réforme est un besoin pressant. Année après année, Commissaire après Commissaire, le Parlement se fait rappeler que beaucoup de fonctionnaires, élus et non élus, ne comprennent toujours pas! Ils ne comprennent pas la notion de base selon laquelle, en adoptant la *Loi sur l'accès à l'information* en 1983, le Parlement voulait faire passer le pouvoir des mains des ministres et des bureaucrates aux mains des citoyens. Le Parlement voulait que les citoyens aient le droit, en vertu de la Loi, d'obtenir des faits et non pas des « effets », d'obtenir des documents bruts et non pas des messages digérés et d'avoir accès aux documents qu'**ils** voulaient et pas simplement à ceux que des fonctionnaires estimaient qu'**ils pouvaient** avoir accès.

Les ministres et les bureaucrates n'ont malheureusement pas reçu la note de service à ce sujet! Encore aujourd'hui, après 23 années d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, le mot d'ordre est bien trop souvent : comment résister à la transparence et sauver les meubles en ignorant les délais de réponse, en camouflant les documents embarrassants, en ne documentant pas les décisions, en excluant des documents et des institutions du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et en surchargeant et en finançant insuffisamment l'organisme chargé de la surveillance.

Non, bien sûr que non, il n'y a pas que des mauvaises nouvelles. Il y a eu des progrès. Mais les dernières années nous ont fait clairement comprendre que les gouvernements continuent de se méfier de la *Loi sur l'accès à l'information* et du rôle de surveillance du Commissaire à l'information et d'y résister. À peine arrive au pouvoir, le nouveau gouvernement a déjà intenté une action en justice contre le Commissaire à l'information pour contester des pouvoirs que celui-ci exerce depuis de nombreuses années et que même le très enclin au litige gouvernement Chretien n'a jamais contestés.

Les utilisateurs, les médias, les universitaires, les juges, le Commissaire à l'information et les députés doivent rester vigilants à l'égard des pressions très réelles exercées par des gouvernements désireux de reprendre aux citoyens le pouvoir de déterminer quelle information est divulguée et quand elle l'est. Toutes les mesures destinées à améliorer la responsabilisation du gouvernement qui ont été proposées par le juge Comery, par les partis pendant la période électorale et par le gouvernement libéral en réponse au scandale des commandites supposent que soit alimenté un savoir non filtré sur ce qui se

L'ancien gouvernement libéral a employé la même méthode inquiétante une seconde fois pour prolonger le mandat du Commissaire de six autres mois, jusqu'au 31 mars 2006. C'est ainsi que, pendant neuf mois, les Canadiens n'ont pas eu droit à un Commissaire à l'information juridiquement indépendant du gouvernement.

Le gouvernement conservateur a, lui aussi, invoqué le paragraphe 54(4) de la Loi pour prolonger le mandat du Commissaire de six mois à partir du 1^{er} avril 2006. Comme l'ancien gouvernement libéral avait procédé ainsi, le gouvernement conservateur n'avait pas d'autre choix que de répéter l'erreur jusqu'à ce que le Parlement reprenne ses travaux et qu'un Commissaire à l'information puisse être nommé à titre de véritable haut fonctionnaire du Parlement, entièrement indépendant du gouvernement.

Si le Parlement veut réformer la *Loi sur l'accès à l'information*, il lui faudra prendre garde de ne plus donner aux gouvernements ultérieurs la possibilité de compromettre l'indépendance du Commissaire à l'information en fin de mandat.

... et les hauts

La bonne nouvelle de l'année a été la promesse électorale de l'actuel premier ministre Harper d'introduire prioritairement la « *Loi sur la transparence du gouvernement* ». Cette Loi, qui est un ensemble de modifications exhaustives destinées à consolider la *Loi sur l'accès à l'information*, a été rédigée par le Commissariat à l'information à la demande du Comité permanent préélectoral sur l'accès à l'information, la protection de la vie privée et l'éthique. Elle a été approuvée par le Comité permanent, dont c'était l'une des dernières décisions avant les élections. Plusieurs des propositions contenues dans le projet de *Loi sur la transparence du gouvernement* ont également été entérinées par le juge Gomery dans son deuxième rapport.

À la fin de la période visée par ce rapport, le Parlement n'avait pas repris ses travaux, et, au moment où nous le rédigeons, il y a encore beaucoup d'inconnues, dont la question de savoir si le nouveau gouvernement va « se dégonfler » et comment les autres partis vont réagir au projet de *Loi sur la transparence du gouvernement* dans une situation de gouvernement minoritaire. Les Commissaires à l'information connaissent malheureusement bien l'aptitude des gouvernements à décevoir lorsqu'ils doivent tenir leurs promesses concernant la consolidation des droits d'accès. Même les gouvernements fraîchement portés au pouvoir, comme l'histoire l'atteste, perdent rapidement le courage et la détermination dont ils devraient faire preuve pour donner aux Canadiens des droits d'accès plus solides. Il demeure que, durant les 23 années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*,

seulement, puis il a donné forme à la prolongation en vertu du paragraphe 54(4) de la Loi sur l'accès à l'information et non pas du paragraphe 54(3), cite plus haut. Le paragraphe 54(4) de la Loi se lit comme suit :

« En cas d'absence ou d'empêchement du Commissaire à l'information ou de vacance de son poste, le gouverneur en conseil peut confier à toute personne compétente, pour un mandat maximal de six mois, les pouvoirs et fonctions conférés au titulaire du poste par la présente loi ou une autre loi fédérale et fixer la rémunération et les frais auxquels cette personne aura droit. »

Les termes sans équivoque du paragraphe 54(4) indiquent bien que cette disposition n'a rien à voir avec le renouvellement, la prolongation ou la reconduction du mandat du Commissaire titulaire. Cette disposition renvoie précisément à « [l']absence ou [l']empêchement du Commissaire à l'information ou [la] vacance de son poste », et aucune de ces situations n'était en vigueur au moment où l'ancien gouvernement libéral a invoqué le paragraphe 54(4) pour prolonger le mandat du Commissaire à l'information de trois mois. Il est également question, dans cette disposition, du fait que le gouverneur en conseil « (...) peut confier à toute personne compétente (...) les pouvoirs et fonctions conférés au titulaire (...) ». L'ancien gouvernement libéral s'est servi de cette disposition pour prolonger le mandat du Commissaire, il n'a pas nommé quelqu'un d'autre à sa place.

Pourquoi le gouvernement s'y est-il pris de cette façon? Quelle est la distinction, sur le plan pratique, entre prolonger le mandat d'un Commissaire en poste en vertu du paragraphe 54(3) ou du paragraphe 54(4)?

La distinction est importante, et c'est celle-ci : une reconduction en vertu du paragraphe 54(3) préserve l'indépendance du Commissaire. Elle maintient sa protection contre son renvoi par le gouvernement (la Loi prévoit que le renvoi doit être approuvé par la Chambre des communes et par le Sénat) et elle maintient la protection de son salaire (les commissaires doivent recevoir une rémunération égale à celle des juges de la Cour fédérale). Par contre, toute personne nommée en vertu du paragraphe 54(4) n'est pas protégée contre un congédiement sommaire par le gouvernement, et celui-ci conserve le pouvoir discrétionnaire de fixer sa rémunération.

Autrement dit, une personne dont le mandat est reconduit en vertu du paragraphe 54(3) est le Commissaire à l'information du Canada et un véritable haut fonctionnaire du Parlement, tandis qu'une personne nommée en vertu du paragraphe 54(4) est chargée, « selon le bon plaisir » du gouvernement du jour, de remplir les fonctions de Commissaire.

Les rebondissements de la politique

Un gouvernement libéral minoritaire, une élection générale pendant l'hiver, un gouvernement conservateur minoritaire, les rapports provisoire et définitif de la Commission Comery... quelle année captivante pour le pays! Il en a été ainsi, également, pour la *Loi sur l'accès à l'information*. Tous les responsables politiques en quête d'un avantage ou d'une position défensive concernant un scandale ou une responsabilité avaient quelque chose à dire sur le droit de savoir.

Mais il est tout aussi dangereux qu'excitant d'occuper un siège au premier rang dans les montagnes russes de la politique. Nous rendons compte ici de la façon dont la *Loi sur l'accès à l'information* et le Commissaire à l'information ont été touchés par les événements politiques de l'année qui vient de s'écouler.

Les bas...

Il y a eu un creux de la vague particulièrement troublant lorsque l'ancien gouvernement libéral a refusé d'entériner la volonté expresse du Parlement (et de tenir, ce faisant, ses promesses) de modifier et de consolider la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a préféré mettre de l'avant des propositions législatives (par exemple, la Loi sur la protection des dénonciateurs) qui dérogeaient au droit de savoir et il a pris des mesures pour priver le Commissaire à l'information des fonds dont celui-ci avait besoin pour remplir sa fonction de surveillance.

Tout aussi inquiétantes ont été les mesures prises par l'ancien gouvernement libéral à la fin du septennat du Commissaire à l'information (son mandat expirait le 30 juin 2005). Avant la fin du mandat du Commissaire, le Parlement a voté, par une écrasante majorité (y compris les députés libéraux de premier rang), la prolongation d'une année du mandat du Commissaire. Le paragraphe 54(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* permet de prendre ce genre de mesure. Il se lit comme suit :

« Le mandat du Commissaire à l'information est renouvelable pour des périodes maximales de sept ans chacune. »

L'ancien gouvernement libéral a rejeté la volonté expresse de la Chambre des communes de deux façons tout aussi troublantes l'une que l'autre. Il a d'abord annoncé que le mandat du Commissaire serait prolongé de trois mois

Le Commissaire possède de puissants pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des demandeurs.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la Loi sur l'accès à l'information—la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé de ces prorogations à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujéti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent au gouvernement de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruit leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- que les frais exigés pour les renseignements sont trop élevés;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur pose des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.

Chapitre V : LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

ET LES TRIBUNAUX	55
A. Le rôle de la Cour fédérale	55
B. Le Commissaire à l'information	56
I. Affaires réglées	56
II. Affaires en cours – le Commissaire comme demandeur/appelant	66
III. Affaires en cours – le Commissaire comme mis en cause	71
IV. Affaires en cours – le Commissaire comme intervenant	71
C. Modifications législatives	75

Chapitre VI : LES SERVICES INTÉGRÉS

83

RAPPORT ANNUEL 2005-2006

Table des matières

LE MANDAT	1
Chapitre I : LES REBONDISSEMENTS	
DE LA POLITIQUE	3
Les bas	3
Et les hauts	5
Thèmes récurrents : les retards	10
Thèmes récurrents : la fusion des commissariats ..	13
Thèmes récurrents : le financement	16
Thèmes récurrents : la professionnalisation	
des agents de l'accès à l'information	18
Chapitre II : LES RETARDS DU SYSTÈME : FICHES	
DE RENDEMENT	19
Chapitre III : ENQUÊTES ET EXAMENS	
Les plaintes déposées par le Commissaire	27
Les plaintes globales adressées au Commissaire ..	27
Les enquêtes sur les fiches de rendement	28
Les plaintes de particuliers	28
Le règlement des plaintes	28
L'arrière	29
Les délais de traitement	30
Divers	30
Tableaux	30
Chapitre IV : RÉSUMÉS DES CAS	
Index des résumés de cas	53

juin 2006

L'honorable Peter Milliken
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2005 au 31 mars 2006.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



L'honorable John M. Reid, c.p.

juin 2006

L'honorable Noël A. Kinsella
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



L'honorable John M. Reid, c.p.

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22^{ème} étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410

1-800-267-0441 (sans frais)

Télécopieur (613) 947-7294

Appareil de télécommunications pour sourds (613) 947-0388

general@infocom.gc.ca

www.infocom.gc.ca

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2006

No. de cat. IP1/2006

ISBN 0-662-49236-6

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2005-2006



« Un nombre incroyable de personnes a dit que les agents publics, autant politiques qu'administratifs, trouvent de nombreuses manières de ne pas fournir d'informations au public. »

Le juge John H. Gomery, Rétablir l'imputabilité
2^{ème} Rapport de la Commission d'enquête sur le
programme de commandes et les
activités publicitaires, 2006
Cf. page 49



Commission
à l'information
du Canada
Information
Commission
of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2005-2006



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada

CA1
J740
- A56

Annual Report Information Commissioner

2006-2007



Annual Report Information Commissioner 2006-2007

"Knowledge is the most democratic source of power."

Alvin Toffler, "The Democratic Difference" (1990)



The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 22nd Floor
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (toll-free)
Fax (613) 947-7294
(613) 947-0388 (telecommunications device for the deaf)
general@infocom.gc.ca
www.infocom.gc.ca

©Minister of Public Works and Government Services Canada 2007
Cat. No. IP1/2007
ISBN 978-0-662-69794-7

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exemptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

Subsection 2(1)

Access to Information Act

May 2007

The Honourable Noël A. Kinsella
The Speaker
Senate
Ottawa ON K1A 0A4

Dear Mr. Kinsella:

I have the honour to submit the annual report of the Information Commissioner to Parliament, covering the period from April 1, 2006 to March 31, 2007.

My term as Information Commissioner commenced on January 15, 2007, thus for most of the period covered by this report, I was not the Commissioner. As a result, I cannot claim this to be "my" annual report except in the legal sense. However, as is always the case, such reports reflect the work of an institution, not a person, and it is with pride and humility that I present it, through you, to the Senate.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'R. Marleau', with a long horizontal flourish extending to the right.

Robert Marleau

May 2007

The Honourable Peter Milliken
The Speaker
House of Commons
Ottawa ON K1A 0A6

Dear Mr. Kinsella:

Dear Mr. Milliken:

I have the honour to submit the annual report of the Information Commissioner to Parliament, covering the period from April 1, 2006 to March 31, 2007.

My term as Information Commissioner commenced on January 15, 2007, thus for most of the period covered by this report, I was not the Commissioner. As a result, I cannot claim this to be "my" annual report except in the legal sense. However, as is always the case, such reports reflect the work of an institution, not a person, and it is with pride and humility that I present it, through you, to the House of Commons.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'R. Marleau', with a long horizontal stroke extending to the right.

Robert Marleau

TABLE OF CONTENTS

MANDATE	9
CHAPTER I – The Year in Review	11
Changing the Guard	11
Amending the <i>Access to Information Act</i>	12
Administrative Improvements	14
University of Alberta IAPP Certificate Program	16
Starting at Home	17
Continuous Education	17
Right to Know Week	18
Collaboration Among Officers of Parliament	19
Summing Up	22
CHAPTER II – Assessing the Access to Information Performance of Government Institutions (Report Cards)	23
CHAPTER III – Investigations and Reviews	29
Workload Profile	30
Backlog Reduction Plan	31
Tables	32
CHAPTER IV – Case Summaries	37
Case 1 – PCO Made Me Do It!	37
Case 2 – Retrieving Archived E-Mail	39
Case 3 – Offender Privacy v. Public Interest Disclosure	41
Case 4 – Who Worked During the Strike?	43
Case 5 – Obtaining Access to Expense and Travel Claims of Ministers and Exempt Staffers	45
Case 6 – Does a “Leak” Open the Door to Access?	49
Case 7 – Don’t Forget to Check the Internet	51
Case 8 – When Informal Access is More Expensive than Formal ...	52
Case 9 – What Did CSIS Spend in Dealing with the Maher 54 Arar Matter?	
Index of Case Summaries	55

CHAPTER V – The <i>Access to Information Act</i> in the Courts	57
A. Cases Completed	57
B. Cases in Progress – Commissioner as Applicant	77
C. Cases in Progress – Commissioner as Respondent	78
D. Cases in Progress – Information Commissioner as an Intervener	79
CHAPTER VI – Legislative and Regulatory Changes and Proposals to the <i>Access to Information Act</i>	83
A. Changes to the Act	83
B. Proposed Changes to the Act	85
C. Changes to Schedule I and II	88
D. Proposed Changes to Schedule I and II	93
E. Amendments to Heads of Government Institutions Designation Order	95
CHAPTER VII – Corporate Services	97

Mandate

The Information Commissioner is an ombudsman appointed by Parliament to investigate complaints that the government has denied rights under the *Access to Information Act*—Canada's freedom of information legislation.

The Act came into force in 1983 and gave Canadians the broad legal right to information recorded in any form and controlled by most federal government institutions.

The Act provides government institutions with 30 days to respond to access requests. Extended time may be claimed if there are many records to examine, other government agencies to be consulted, or third parties to be notified. The requester must be notified of these extensions within the initial timeframe.

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security, and the frank communications needed for effective policy-making.

Such exemptions permit government agencies to withhold material, often prompting disputes between applicants and departments. Dissatisfied applicants may turn to the Information Commissioner who investigates applicants' complaints that:

- they have been denied requested information;
- they have been asked to pay too much for requested information;
- the department's extension of more than 30 days to provide information is unreasonable;
- the material was not in the official language of choice or the time for translation was unreasonable;
- they have a problem with the Info Source guide or periodic bulletins which are issued to help the public use the Act;
- they have run into any other problem using the Act.

The Commissioner has strong investigative powers. These are real incentives to government institutions to adhere to the Act and respect applicants' rights.

Since he is an ombudsman, the Commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus, he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

The Year in Review

Changing the Guard

In this reporting year, the term of Canada's third, and longest serving, Information Commissioner, the Hon. John M. Reid, P.C., came to an end. During his thrice-extended term of office, from July 1, 1998 to September 30, 2006, Mr. Reid earned a reputation for courage and tenacity in the enforcement of the *Access to Information Act* (the Act). Canadians owe him a debt of gratitude. Indeed, for this new Commissioner, whose term commenced on January 15, 2007, it is humbling and inspiring to follow in the footsteps of his three predecessors, Inger Hansen, John Grace, and John Reid, all of whom earned reputations for integrity and professional excellence.

Especially, it is a privilege to be entrusted with the institutional obligation to nurture and enforce such an important pillar of our democracy – the right to know! The courts refer to this right as “quasi-constitutional”; the report of the first Parliamentary review termed it of “similar significance” to the Canadian Charter of Rights and Freedoms as instruments with which to strengthen Canadian democracy.

Since the Act came into force on July 1, 1983, the right of access has become more and more entrenched in the operations of government. There is more transparency and, hence, accountability in government. No, it is not always easy for Canadians to stomach what they see through the windows into government opened by the access law, nor for public officials to govern in a fishbowl. Yet excessive secrecy would be even harder to digest; our democracy is all the more vibrant for the legally enforceable right we Canadians have to go behind the “stories” governments choose to tell us, to obtain source documents, and to explore the stories which all governments store in dark corners.

Despite much progress since 1983, there remain impediments to the full realization of Parliament's intent as expressed in the Act. Too often, responses to access requests are late, incomplete, or overly-censored. Too often, access is denied to hide wrongdoing, or to protect officials or governments from embarrassment, rather than to serve a legitimate confidentiality requirement. Year after year, in the pages of these reports, information commissioners recount what is going wrong and offer views on how to make it right.

This Commissioner is pledged to assisting governments to do better, and requesters to fare better, when administering and using the Act. He is also pledged to assisting Parliament in playing its vital role of holding ministers and officials to account for the good administration of the Act, and of keeping the Act itself effective and up-to-date.

Amending the Access to Information Act

In this reporting year, for only the second time since the Act came into force, changes were made to the Act at the government's initiative. The first was in 1992 when the government amended subsection 12(3) of the Act to provide persons with sensory disabilities with a right to request access to records in alternative formats. This year's changes were included in Bill C-2, *An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability* (the *Federal Accountability Act*), which received royal assent on December 12, 2006.

In April of 2006, the former Information Commissioner submitted a Special Report to Parliament setting out his concerns about the access amendments contained in Bill C-2. Those concerns will not be repeated here; overall, however, the Special Report expressed the view that the amendments, requiring some previously accessible records to be, henceforth, kept secret (i.e. records relating to reports of wrongdoing and internal audits), were not justifiable. As well, it expressed the view that the special exemptions and exclusions designed for newly added institutions are unjustifiably broad. Indeed, a bill intended to reduce the scope of secrecy authorized by the *Federal Accountability Act* (Bill S-223) has already been introduced in the Senate, on February 15, 2007, by a Liberal Senator (Senator Lorna Milne).

History has shown that the care and nurturing of the Act falls largely to Senators and MPs who are not in Cabinet. That is understandable.

Governments of all political stripes find it a challenge to wield power (and keep power) without keeping secrets – or, at least, without maintaining control over the timing and “spin” of information disclosures. It is no surprise, then, that the only “muscle” added to the Act since 1983 came by way of Colleen Beaumier's private member's bill, introduced in 1997, to make it an offence to destroy, alter, or conceal records (or to counsel such activities) for the purpose of thwarting the right of access. And, too, it is no surprise that no government has proposed any significant reform bill for access to information – it fell to two backbench MPs, John Bryden and Pat Martin, to champion comprehensive reforms. Through their diligence, and the broad support for access reform they generated, it now seems more likely than ever that government will introduce a comprehensive reform bill.

Some may say: Be careful what you wish for! A government's access reform bill might weaken access, not strengthen it! From a government's perspective, reform might entail making it easier to justify secrecy, making it more expensive to use the Act, weakening the power of oversight, removing classes of records from the Act's coverage, and so forth. The government's discussion paper on access reform (released on April 11, 2006) did little to allay such fears.

Happily, the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics has held the government's feet to the fire (both a Liberal and a Conservative government). In this reporting year, the Committee investigated an incident of alleged improper disclosure within government of the identity of an access requester. In its report, the Committee offered constructive guidance to public officials concerning their obligation to restrict dissemination of requester identities and to be "blind" to requester identities when making decisions about the timing and content of disclosures.

As well, in this reporting year, the Committee called senior officials to appear from government institutions that received a failing grade on the "report card" reviews conducted by the Office of the Information Commissioner. Being forced to give public explanations for poor performance to a parliamentary committee captured the attention of government. Detailed remedial plans were ready when officials appeared to give their evidence, and those plans are being implemented in the knowledge that this Commissioner and the Committee are keenly interested onlookers.

Most important, the Committee has insisted, in a report to Parliament, that the government come forward with a bill to comprehensively reform the Act.

The previous Information Commissioner, at the request of the Committee, prepared a draft access reform bill drawing from modern access legislation in other jurisdictions, previous private members' bills, the results of the statutorily mandated three-year review of the Act by a House of Commons committee, and the experience of the Office of the Information Commissioner over 23 years. It offers members of Parliament and the public a yardstick against which to measure any reforms brought forward by government.

This Commissioner, too, stands ready to assist the government and Parliament as they carry out their respective roles of proposing and disposing of legislation. He has, in this regard, offered the collaborative assistance of his office to the Minister of Justice and President of the Treasury Board, in the development of any legislative initiative to reform the Access Act - better to address areas of disagreement before the fact, if at all possible.

Administrative Improvements

Many of the initiatives required to make the Act more efficient and effective do not require legislative change. Indeed, a good blueprint for administrative reform was set out in the 2002 report of the government's Access to Information Review Task Force: "Access to Information: Making it Work for Canadians".

In this regard, too, this Commissioner has offered to the President of the Treasury Board (the minister designated to ensure the effective administration of the Act throughout government) cooperation in the realization of that blueprint.

Administrative renewal must make it a priority to professionalize and support the unsung heroes of government transparency – the Access to Information and Privacy (ATIP) administrators. Their role should now be recognized as a unique profession and be acknowledged as a specific element of accountability in our system of government.

Key deputy ministers, especially those whose departments can't seem to respect consistently their obligations to answer access requests within statutory deadlines, are now recognizing that there is a system-wide problem in recruiting and retaining qualified ATIP officers. This problem was clearly identified in the 2002 Task Force Report: "Access to Information: Making it Work for Canadians", as follows:

"Dedicated, qualified, motivated access professionals are crucial to the effective provision of access to information. Attracting and retaining skilled staff is now a significant challenge for ATI units as the demand for qualified employees far exceeds the supply. This situation will worsen as experienced access officials retire, move to other positions, or leave the public service. This has unfortunately led to a practice of access units "poaching" staff from each other, and the overuse of contractors in some departments. While the use of contractors is appropriate when needed to meet unplanned demand or temporary staffing shortages, it cannot be a long-term strategy or a viable approach to the day-to-day delivery of the access program.

Recruitment, retention and succession planning are now an urgent necessity, and must be addressed on a government-wide basis. Among the successful measures that some institutions are using to bring people into the access community is the creation of developmental positions, or internships, in access units. Through such positions they recruit staff to the access unit from other parts of the institution or from outside the public service, applying a philosophy of "growing our own" through on-the-job staff development.

There are several initiatives that could help make working in ATI or an attractive career choice:

- Enhancing career mobility by classifying access officials within a broader grouping of professionals with related skills and impact (for example, in some institutions, access units are located with the compliance and rights-based processes, while in others, they are with strategic areas such as planning, communications or executive services, or with information management officials);
- Standardizing statements of qualifications for ATIP Coordinator positions, as well as for other access staff positions, along with suggested tools to assess the qualifications; and
- Reviewing classification standards within the access to information community, examining and rationalizing the levels of Access to Information Coordinator, analyst and staff positions across the government.”

These same challenges are being experienced throughout Canada in provincial and municipal governments, and there is a widespread recognition of the need for national professional standards for ATIP administrators.

An exciting step was taken this year towards establishing a new profession of information rights (i.e. access to information and privacy) administrators in Canada. Two of Canada’s associations of access and privacy administrators (CAPA and CAPAPA) came together to spearhead an initiative to develop core competencies and a certification process for the new profession. The initiative is supported by a grant from the Office of the Privacy Commissioner of Canada, and the salary of the initiative’s national director is being borne by the Office of the Information Commissioner of Canada. Office space, and administrative and technical support for the national director, is provided by the Office of the Information and Privacy Commissioner of Alberta.

As well, an advisory working group of nine recognized access to information and privacy rights experts from across Canada, chaired by the Information and Privacy Commissioner of Alberta, was formed to oversee the development of national professional standards and to propose a process for certifying and overseeing the new profession. The Quebec association of ATIP professionals (l’Association sur l’accès et la protection de l’information) has lent its support to this initiative and is represented on the working group.

The first phase of the initiative is complete; a set of professional competencies, or standards, has been developed and approved by the working group of experts. Those standards, along with a detailed description of the project and information about how interested parties may learn more and provide comment, are available from the Information Commissioner's website.

The second phase of the project, the development of a professional certification and governance process, is ongoing, with a target date of completion by November 30, 2007.

In the coming months, a concerted effort will be made to encourage governments and private sector employers to commit to reflecting professional standards for information and privacy administrators in their hiring, promotion, and continuing education activities. For its part, this office will encourage the Treasury Board of Canada to take a leadership role in professionalizing the federal ATIP workforce.

University of Alberta IAPP Certificate Program

The Office of the Information Commissioner of Canada continued its tangible support, this reporting year, for Canada's only university-based, comprehensive, on-line, post-secondary level education program for access and privacy administrators. Located in the Faculty of Extension, University of Alberta, this award-winning course of study, begun in 2000, is known as the Information Access and Protection of Privacy (IAPP) Certificate Program. Courses are offered in English and French.

Beginning in 2003, this office began investing financial and intellectual capital in the program to facilitate the development of new courses and to enable course materials to be developed in the French language. In the Fall of 2004, one of this office's legal counsel, Marc-Aurèle Racicot, was loaned to the University of Alberta to serve as manager of the IAPP Certificate Program and as an Assistant Adjunct Professor. This assignment came to an end on March 31, 2007, when Mr. Racicot returned to take up new challenges with this office.

This Commissioner looks forward to continued collaboration with the University of Alberta IAPP program. The program's registrations are growing every year (388 were registered in 2006-07), with students from all geographic areas of Canada and, increasingly, from other countries. New investigators in this office will continue to be required to have, or obtain, IAPP certification, and this Commissioner has encouraged the President of the Treasury Board to ensure that federal ATIP administrators have access to the kind of education which the University of Alberta IAPP certificate program provides.

Starting at Home

The Office of the Information Commissioner of Canada is endeavoring to “practice what it preaches” when it comes to ensuring an effective human resources plan for recruiting, training, and retaining highly competent access to information investigators.

Recognizing the system-wide difficulties in recruiting experienced investigators (PM-05 level), this office has established a program to hire junior officers and provide them with a structured program of progression to middle and senior-level investigator positions. The program involves individual coaching, training, tutoring, developmental assignments, and testing, all designed to provide career progression from a PM-02 to PM-05 level without intervening competitions. Twelve to 18 months, approximately, will be required at each level. Before progression to the PM-05 level, investigator trainees must, as indicated previously, successfully complete the IAPP certificate program. A more detailed Investigator Training Program description is available from the Information Commissioner’s website.

This Commissioner urges the heads of other government institutions to consider a similar approach to “home growing” its ATIP administrators rather than continuing to tolerate the destructive practice of “poaching”, along with the related practices of intentional over-classification, tolerance of inadequate knowledge and skills, and the excessive (and demoralizing) reliance on consultants.

Continuous Education

It will also be part of this Commissioner’s mission to urge government to provide the resources and opportunities to government institutions for continuous learning in what is the rapidly evolving field of ATIP administration. Here, too, it is important to walk the talk. To that end, this Commissioner has decided to make available to all other government institutions, and interested members of the public, his office’s manual used to train and guide investigators in understanding the exemptions contained in the Act and assessing whether or not they have been properly invoked by government institutions.

This manual is a compendium of the law pertaining to each of the Act’s exemptions and sets out strategies and questions to assist investigators in investigating complaints that exemptions were improperly invoked by government institutions. Even though the manual’s content does not bind the Information Commissioner as to how the Act will be applied in individual cases,

and even though there is a risk that out-of-date content may be disseminated before the annual update is completed, this manual will assist ATIP administrators across government. It will assist them to be more knowledgeable of the law's requirements and, hence, be better able to deliver the access to information program effectively. That is this Commissioner's hope. (The manual is titled GRIDS and is available from the Information Commissioner's website.)

Right to Know Week

For the first time, events were held across Canada to recognize "Right to Know Day". Canada is a bit late in joining this international movement, which began in Sofia, Bulgaria, on September 28, 2002. On that date, a group of openness-in-government advocates from three dozen countries formed a coalition known as the "Freedom of Information Advocates Network." They declared that every September 28th would be an international day to symbolize the global movement for the promotion of the individual right of access to information and open transparent governance. The day, or week, is celebrated around the world in many of the more than 70 countries that have right to know statutes.

Over the years, there have emerged certain principles that form the core of the right to know. They are expressed well by the Open Society Justice Initiative, formed with other organizations in honour of the Right to Know Day celebrations in 2003. These ten principles are:

1. Access to information is a right of everyone.
2. Access is the rule – secrecy is the exception!
3. The right applies to all public bodies.
4. Making requests should be simple, speedy, and free.
5. Officials have a duty to assist requestors.
6. Refusals must be justified.
7. The public interest takes precedence over secrecy.
8. Everyone has the right to appeal an adverse decision.
9. Public bodies should proactively publish core information.
10. The right should be guaranteed by an independent body.

Canada has come a long way to fulfill these principles.

It was the information commissioners in all Canadian jurisdictions who took the lead in “kicking off” Canada’s first Right to Know celebrations. Their goal was to help Canadians be more aware of the existence of the right of access in Canada and to better appreciate how essential this right is to a healthy democracy.

Right to Know Week 2006 in Canada was a good start; there is comforting evidence that the various events across the country attracted considerable public attention and enthusiasm for making this an annual event. For a brief description of various events throughout Canada, please visit the Information Commissioner’s website.

Collaboration Among Officers of Parliament

In the reporting year, the Officers of Parliament continued their collaborative efforts to ensure that they find ways to be good “corporate citizens” within the governmental structure, without compromising the appearance and reality of independence from government.

The first, and most important, step in this regard was the establishment of a pilot project (for FY 2006-07 to 2008-09) for funding Officers of Parliament, which involved the establishment, by the Martin government, of an ad hoc, all party advisory panel of MPs, chaired by the Speaker of the House of Commons. The advisory panel’s role is to consider funding requests from Officers of Parliament and to recommend funding levels to the Treasury Board. Under the terms of the pilot project, Treasury Board ministers agreed to give the advisory panel’s funding recommendations significant weight.

The Harper government has decided to maintain the pilot project. This innovative mechanism has addressed the apparent compromise of independence that arises when the government of the day decides on the level of funding available to Officers of Parliament – whose role it is to investigate government and government officials. As well, the ad hoc advisory panel serves, along with the substantive standing committees to which the Officers of Parliament report, as a mechanism of accountability for the Officers of Parliament.

There are, as well, other issues, besides funding, that raise the potential for compromising the independence of Officers of Parliament from government. Being in compliance with a wide range of government rules concerning, for example, human resources, reporting, compensation, and audit and evaluation may give rise to the appearance or actuality of interference by central agencies with the independence of Officers of Parliament.

The government has a good understanding of the concerns of the Officers of Parliament in this regard, and the Treasury Board has agreed to participate in reviewing its policies and directives to ensure that they are tailored to take account of this independence concern.

The first Treasury Board policy to be reviewed was the policy on internal audit that originally included Officers of Parliament in the same manner as large departments of government. The Officers of Parliament could not accept having appointees of the Comptroller General sitting on their audit committees, having access to their investigative records, or dictating their audit priorities. However, Officers of Parliament were committed to ensuring that they had vibrant, effective, accountable internal audit capacities, including external representation on audit committees. The Officers of Parliament proposed a modified internal audit approach for them, which was presented to the Treasury Board, and which has been accepted as an appropriate approach to respecting government audit policy without compromising the independence of the Officers of Parliament (the tailored internal audit policy is available from the Information Commissioner's website).

As well, the Officers of Parliament have developed, for discussion with central agencies, a set of principles to guide the review of the other central agency policies which, heretofore, have been applied to Officers of Parliament as if they were no different than other government institutions. Those principles are as follows:

Working Principles

Introduction

Officers of Parliament share the view that each of their organizations should respect the principles and objectives of central agency policies related to the management and accountability of government institutions, but in a manner that respects their need to protect and maintain their independence from government and accountability to Parliament.

The Officers of Parliament have also agreed, as part of the Framework for the Pilot Project for a revised funding and oversight mechanism for Officers of Parliament, to continue to operate in a manner consistent with the Treasury Board Management Accountability Framework and the Treasury Board policies, directives, and guidelines.

There is an opportunity to collectively address the working relationships between Officers of Parliament and central agencies, as the Treasury Board has launched its "Policy Suite Renewal" and is involving Officers of Parliament in the consultation process. In addition, Officers of Parliament

recently developed an approach in dealing with the new Internal Audit Policy, and reached an agreement with the Office of the Comptroller General in its application, while respecting the spirit and intent of the new policy and at the same time, protecting their independence from government and maintaining their accountability to Parliament.

The purpose of this document is to present a set of working principles whereby Officers of Parliament meet the spirit and intent of central agency policies, while maintaining their unique status of independence from government.

The tradition in Canada, at least at the federal level, has been to use the term "Officers of Parliament" to refer to those independent agencies created to assist Parliament in holding government accountable and in protecting various kinds of rights of individual Canadians, or to carry out certain functions independent of the executive.

The traditional Officers of Parliament are the ones with which we are concerned. They are:

- The Auditor General (established 1878)
- The Chief Electoral Officer (established 1920)
- The Official Languages Commissioner (established 1970)
- The Information Commissioner (established 1983)
- The Privacy Commissioner (established 1983)

Identified Principles

Officers of Parliament adhere to sound management principles and practices and fully support the notion of strengthening the culture of accountability.

The working principles are:

1. Respect the spirit and intent of government policies

Officers of Parliament respect the principles and objectives of central agency policies related to the management and accountability of government institutions, while respecting their need to protect and maintain their independence from government and accountability to Parliament.

2. Independence

By law, Officers of Parliament must discharge their functions in a manner which is, in reality and appearance, independent from government.

3. Accountability

Officers of Parliament are accountable directly to Parliament. Parliamentary forums of accountability for Officers of Parliament include appropriate standing committees of the House and Senate, and the Advisory Panel of the House of Commons on the Funding of Officers of Parliament.

4. Transparency

Officers of Parliament conduct their operations as transparently as possible, except where precluded by legislation.

5. Reporting

In order to meet central agency requirements to report on the whole of government, Officers of Parliament provide aggregate information that is as compliant as possible with government requirements without compromising their independence and management autonomy.

Summing Up

As a new Information Commissioner pays tribute to his predecessors, and looks towards the horizon seven years away, what is most striking is the awesome responsibility to safeguard that essential building block of democratic freedom – the ability of citizens, as of right, to obtain access to government-held records. Throughout the world, the lesson of history is consistent: Openness is the oxygen of democracy because, to mix a metaphor, sunshine is the best disinfectant. Courageous parliamentarians and governments fought for and gave Canadians the *Access to Information Act*. The challenge is to make a good law better and help our excellent public officials become even more comfortable with ever increasing degrees of transparency.

Assessing the Access to Information Performance of Government Institutions (Report Cards)

For almost nine years, the Office of the Information Commissioner has been pro-actively reviewing and grading the performance of government institutions in respecting the *Access to Information Act* (the Act). Those reviews, which have come to be known as “report cards”, play several roles:

First, they help the Information Commissioner appreciate the entirety of an institution’s performance in administering the access to information program rather than being limited to the narrower perspective that comes from investigating specific complaints.

Second, they serve to encourage government institutions to put access to information performance higher on their list of priorities. Ministers and Deputy Ministers don’t want to receive grades that reflect poorly on their leadership.

Third, report cards create and disseminate a wealth of information across government about “best practices” in administering the access to information program, as they are focused on encouraging government institutions to achieve success through sound administrative processes, training, and work tools, as well as sufficient staff.

Fourth, report cards assist Parliament in playing a more targeted and focused oversight role. For example, the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics has called senior officials from the institutions which received failing grades to respond to the report cards and explain their plans to get better grades in future.

Finally, since the inception of the report card reviews, the number of complaints of delay received by the Information Commissioner has dropped from in excess of 50% of the office’s workload in 1997 to a low of 14.5% in 2003-2004. In this reporting year, some 23% of complaints related to delay.

As a result of the report card process, there has been a significant new infusion of resources for the access to information program in many institutions, an improvement in the timeliness of responses to access requests, and more knowledgeable application of the law’s exemptions so as to keep the zone of secrecy in government to the minimum authorized by the Act.

Grading Scale

The grade given to an institution is based on the percentage of access requests it answers late. The Act establishes mandatory response deadlines and deems a request to have been denied if the answer is late. Grades are based on the following standards:

% of Deemed Refusals	Comment	Grade
0-5%	Ideal Compliance	A
5-10%	Substantial Compliance	B
10-15%	Borderline Compliance	C
15-20%	Below Standard Compliance	D
More than 20 %	Red Alert	F

In this reporting year, report card reviews were conducted on 17 institutions. The results are set out in the following table, and the percentage of requests deemed to have been refused (late) includes requests received in the previous fiscal year that were carried over in this fiscal year.

GRADING FROM 1998 TO 2006 (for the period April 1 to November 30)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AAFC	-	-	-	-	-	-	F 21.9%	F 38.7%	A 3.8%
CBSA	-	-	-	-	-	-	-	-	F 69.0%
CIC	F	F	D	C	A	D	C 13.8%	D 15.3%	B 7.9%
DFAIT	F	F	F	D	B	D	F 28.8%	F 60.1%	D 17.2%
Fin	-	-	-	-	-	-	-	C 11.9%	B 7.9%
F&O	-	-	F	F	A	A	B 5.2%	C 12.7%	B 5.9%
HCan	F	A	-	-	A	B	D 18.2%	D 18.9%	F 21.9%
IC	-	-	-	-	-	F	D 16.2%	B 5.9%	B 8.1%
IRB	-	-	-	-	-	-	-	F 39.1%	A 0.0%
Jus	-	-	-	-	-	-	F 43.5%	F 38.8%	F 37.3%
LAC	-	-	-	-	-	-	F 70%	F 55.5%	A 3.8%
ND	F	F	D	C	B	B	B 9.5%	C 14.8%	B 8.7%
PCO	F	A	-	-	D	A	F 26.5%	F 31.9%	F 25.3%
PS (PSEPC)	-	-	-	-	-	-	-	F 21.1%	D 18.9%
PWGSC	-	-	-	-	F	C	D 17.7%	B 7.3%	B 9.7%
RCMP	-	-	-	-	-	-	-	F 79.0%	F 67.0%
TC	-	F	F	C	D	D	B 7.2%	B 9.2%	D 16.6%

From “F” to “A”

Nine institutions improved their grade over last year – Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC), Citizenship and Immigration Canada (CIC), Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), Finance Canada (Fin), Fisheries & Oceans Canada (F&O), Immigration and Refugee Board (IRB), Library and Archives Canada (LAC), National Defence (ND), and Public Safety Canada (PS). Of those, three moved from “F” to “A” – kudos to AAFC, IRB, and LAC for rising to the challenge and for making it a priority in their institutions to do what is necessary to answer access requests in a timely way.

The other six institutions showing improved grades (CIC, DFAIT, Fin, F&O, ND, and PS) have more work to do, but they have solid plans in place to bring them into ideal compliance in the near future.

No Change

Five institutions showed no change in their grade over last year (Industry Canada (IC), Justice Canada (Jus), Privy Council Office (PCO), Public Works and Government Services Canada (PWGSC), and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP)). Of these, three institutions (Jus, PCO, and RCMP) have, again, received failing grades; indeed, Justice and PCO have received failing grades for three years in a row.

Senior officials from two of these three institutions (Jus and PCO) were called before the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics in October 2005 to discuss their failing grade on the Commissioner’s 2004-2005 report cards. PCO promised to solve its delay problem by March 31, 2006; Jus promised to do so by March 31, 2008.

It is particularly important, as a matter of leadership example to all other government institutions, that the Prime Minister’s department and the department of the Minister who is responsible for the *Access to Information Act* succeed in getting an “A”. The magnitude of the administrative challenges they face is modest by comparison with other institutions which have moved themselves in relatively short order from an “F” to an “A”.

Justice - There is reason to be optimistic that Justice Canada will succeed in improving its grade by next year. The department has put the necessary resources and processes in place, and senior management is closely monitoring progress.

Privy Council Office - The problems seem more serious at PCO, despite improvements in process and increases in resources. The chronic inability of PCO to answer a modest workload of access to information requests (less than 600 per year) has much to do with a burdensome and unusual approval process. PCO's ATIP Coordinator does not hold a full delegation of authority to answer access requests. For example, the ATIP Coordinator, since September 2005, may invoke mandatory exemptions. However, delegation to apply the Act's discretionary exemptions rests with ADM-level and higher officials (some 16 positions). Senior officials make the discretionary decisions on disclosure of the records for which they are functionally responsible. As well, senior officials have no special training or expertise with respect to the requirements of, or their obligations as decision-makers under, the Act.

This top-heavy approach – virtually unique in government – not only slows the process, but also means that the deciders are not prone to playing a meaningful challenge function for openness.

A random file review indicated no evidence that any discretion was exercised by senior officials applying discretionary exemptions. Most of the files contained no documentation as to whether any factors pro- and con-disclosure were considered or the weight assigned to them. Indeed, some senior officials seemed entirely unfamiliar with the legal concept of “discretion” and the obligations to be discharged by decision-makers when making a discretionary decision about individual rights.

This anomaly in PCO's delegation of authority runs counter to representations made by PCO senior officials, in the Fall of 2005, to the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. PCO officials stated that a full delegation of decision-making authority would be made to the ATIP Coordinator. That same undertaking was made to the Information Commissioner and formed part of the basis on which the Commissioner authorized PCO to inform the Standing Committee that the Commissioner supported PCO's action plan to solve its delay problem.

Royal Canadian Mounted Police - The RCMP is floundering badly. It does not have a coherent plan in place with specific deliverables and target dates. It is experiencing resourcing difficulties in recruiting, training, and retaining qualified analysts. Operational needs in other areas of the RCMP are routinely given priority over the ATIP program, and senior management has not taken a hands-on interest in monitoring performance. While it is true that the RCMP has a large workload of access requests with which to cope, it can, and must, do better.

For all five of the “stalled” institutions, the Office of the Information Commissioner has made specific recommendations to assist these institutions in kick-starting their efforts. Details of the report card findings and recommendations can be viewed on the Information Commissioner’s website.

Getting Worse

Two institutions (Health Canada (HCan) and Transport Canada (TC)) received a lower grade this year than last year. HCan went from a grade of “D” at 18.9% to an “F” at 21.9%, and TC went from a grade of “B” at 9.2% to a grade of “D” at 16.6%, which is almost doubled from last year.

The departments explain their results as being due to a significant increase in the number of requests received from the previous year and a shortage of staff at the time (35% for HCan and 50% for TC). As well, TC is still faced with a staffing shortfall problem while HCan indicated its difficulty with records retrieval, the consultation process, and the approval process.

This office will work with both departments to develop a plan to come into ideal compliance without undue delay.

First Report Card

This year, for the first time, the Canada Border Services Agency (CBSA) was the subject of a report card review and received a failing grade. Some 69% of the access requests it received from April 1 to November 30, 2006, were answered late.

A number of factors account for this poor record, including the fact that the institution was only recently created, it faces resource shortfalls in many areas, it received an unexpected volume of access requests, and experienced difficulties in recruiting, training, and retaining ATIP analysts.

The good news is that CBSA management has reacted swiftly, constructively, and forcefully to address the problem of delay. Significant additional resources have been devoted to the ATIP program, an action plan has been developed with the assistance of Consulting and Audit Canada, and careful monitoring of progress has been implemented by the President and his executive committee.

CBSA expects all aspects of its action plan to be in place by March 31, 2009, and there is reason to believe that the problem of late responses may be resolved earlier than that. The Commissioner is confident that CBSA will be a good news story in next year’s annual report.

Investigations and Reviews

The primary, legislated function of the Information Commissioner is to receive and investigate complaints from persons, including corporations, who believe that their access to information rights have not been respected by government institutions. The Commissioner has no discretion to refuse to investigate a complaint pursuant to subsection 30(1) of the Act. Complaints may allege improper refusal to disclose requested records, undue delay in providing records, inadequate searches for requested records, excessive fees, unreasonable time extensions, refusal to translate requested records, or any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the *Access to Information Act* (the Act).

The law requires that investigations be thorough and fair. While there is no deadline set by law within which investigations must be completed, the office has adopted a service standard policy under which a target of 120 days is set for the completion of investigations of complaints of improper denials of access and 30 days for completing investigations of administrative complaints, such as excessive delay, unreasonable extensions, and excessive fees.

In addition to the investigation of complaints made by individuals, the Commissioner has the authority to initiate the investigation of complaints on his own motion when he is satisfied that there are reasonable grounds to investigate a matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act. It is pursuant to this authority (contained in subsection 30(3) of the Act) that the Commissioner initiates investigations aimed at addressing systemic problems, such as chronically late responses, improper management of extensions, large backlogs of unanswered requests, and administrative practices that may result in certain classes of requesters (such as media, political, or legal) receiving slower or less forthcoming answers to access requests. The Commissioner's report card reviews fall within this group of systemic investigations.

As well, individual requesters may cause a systemic investigation by complaining about the same matter against several government institutions or against the government as a whole. In this latter regard, one such investigation, against 21 government institutions, continued in this reporting year as a result of a complaint made by the Canadian Newspaper Association alleging that the government treats access requests from members of the media in a special manner that negatively affects the access rights of this group of requesters.

Workload Profile

The total workload of investigations that the office faced in this reporting year is reflected in Table 1 and totalled some 3,500 investigations (Table 6 shows the distribution of complaints from individuals by province/territory).

Table 1 also shows that the office was able to complete 1,863 investigations and reviews, and will carry over to next year 1,417 complaints from individuals, plus 237 systemic complaints.

As can be seen from Table 2, delay-related complaints (deemed refusals and time extensions) account for 43% of complaints received, exceeding complaints about refusals to disclose, which accounted for 40% of complaints received. Moreover, as reflected in Table 3, 92% of complaints in the deemed-refusal and time-extension categories had merit – as compared with 64% of refusal to disclose complaints (discontinued complaints are ignored in the calculation of these percentages since the Commissioner had not decided on the merit of those cases).

These results suggest that excessive secrecy by government institutions is not as significant a problem as is failure to respect the 30-day response period or properly manage the provisions in the statute that offer institutions the opportunity to extend the 30-day deadline. It would appear that the most serious compliance problem in the system is one of process.

Put another way, government institutions have it within their control to significantly reduce the number of complaints made to the Information Commissioner, merely by properly managing the “process” elements of the access to information program. With respect to the “judgement” elements (i.e. whether or not to invoke exemptions to justify refusals to disclose), institutions appear to be doing relatively well.

It is for this reason that this Commissioner will make it a priority to encourage, and work with, the President of the Treasury Board to implement solutions to the process-related problems that appear to be the main impediments to the full realization of the rights contained in the Act.

Table 4 provides a breakdown of the complaints completed this year by government institution. The “top ten” list of institutions against which complaints with merit were made is:

1. Royal Canadian Mounted Police	109 of 132
2. Canada Border Services Agency	50 of 52
3. National Defence	42 of 74
4. Health Canada	40 of 50
5. Privy Council Office	37 of 56
6. Public Works and Government Services Canada	32 of 57
7. Department of Foreign Affairs and International Trade	31 of 38
8. Canada Revenue Agency	28 of 389
9. Transport Canada	21 of 27
10. Environment Canada	20 of 31

A comparison of this “top ten” list of institutions with the list of the poorest performing “report card” institutions (see page 25) reveals a remarkably close parallel – as would be expected. This confirms the view that the basis of the report card grades (percentage of requests received in deemed refusal) is a remarkably good indicator of overall departmental performance under the Act.

Backlog Reduction Plan

Of the 1,417 complaints from individuals that will be carried over to next year, 1,052 are considered to be in “backlog” status because they were not completed within service standards. Last year, of the 1,427 investigations carried forward, 1,298 were in “backlog” status. The office, thus, was able this year to halt the growth of the backlog and reduce it by 246 investigations.

While it is true that the office has had some success this year in reducing its backlog of incomplete investigations, it was not able to fully implement its backlog reduction plan, for which additional investigators were approved in January 2006, for fiscal years 2006-07 to 2009-10. The reason for the delay in fully implementing the plan was a delay, outside the Commissioner’s control, in securing the office accommodation necessary to house the new investigators.

The backlog reduction plan will become fully operational in 2007-08, as the required additional accommodation will be made available to the Commissioner, by Public Works and Government Services Canada, for occupancy by August/September 2007. The Commissioner remains confident that, by March 31, 2010, there will be no backlog of investigations, and incoming

complaints will be investigated within service standards. Until that time, however, investigation completion time statistics will continue to exceed service standards as old cases are closed and their lengthy duration are reflected in these statistics – as can be seen in Table 5.

Table 1 SUMMARY OF WORKLOAD

	April 1, 2005 to Mar. 31, 2006	April 1, 2006 to Mar. 31, 2007
Complaints from the Public		
Pending from previous year	1365	1427
Opened during the year	1381	1257
Completed during the year	1319	1267
Pending at year-end	1427	1417
Commissioner-Initiated Systemic Complaints		
Pending from previous year	0	423
Opened during the year	760	393
Completed during the year	337	579
Pending at year-end	423	237
Report Cards		
Full review	4	3
Follow-up review	12	14

Table 2 COMPLAINTS RECEIVED BY TYPE

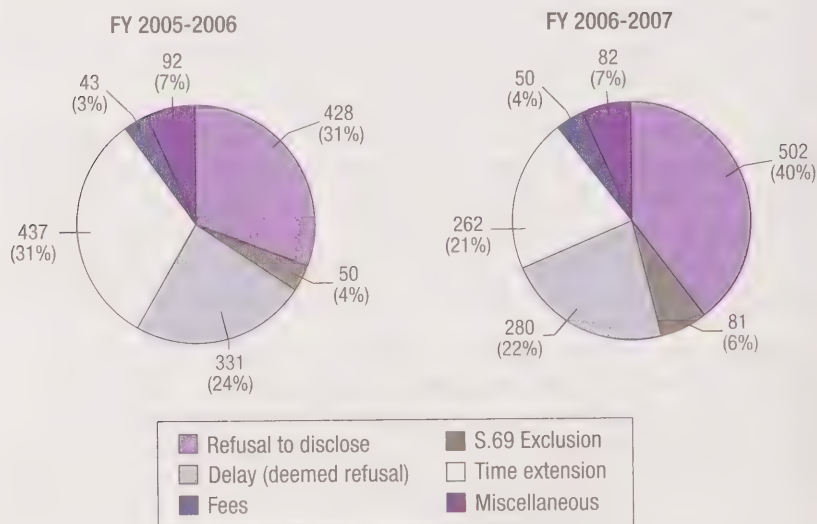


Table 3: COMPLAINT FINDINGS (April 1, 2006 to March 31, 2007)

FINDING						
CATEGORY	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL	%
Refusal to disclose	227	-	129	59	415	32.7%
S.69 exclusion	14	-	13	4	31	2.4%
Delay (deemed refusal)	277	-	10	13	300	23.7%
Time extension	65	-	20	352	437	34.5%
Fees	12	-	12	5	29	2.3%
Miscellaneous	30	1	8	16	55	4.3%
TOTAL	625	1	192	449	1267	100%
100%	49.3%	0.1%	15.2%	35.4%		

Table 4: COMPLAINT FINDINGS (by government institution) April 1, 2006 to March 31, 2007

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Agriculture and Agri-Food Canada	14	-	6	-	20
Atlantic Canada Opportunities Agency	2	-	-	-	2
Business Development Bank of Canada	1	-	-	2	3
Canada Border Services Agency	50	-	1	1	52
Canada Council for the Arts	1	-	-	-	1
Canada Firearms Centre	8	-	2	1	11
Canada Mortgage and Housing Corporation	2	-	-	-	2
Canada Revenue Agency	28	-	8	353	389
Canadian Air Transport Security Authority	5	-	-	-	5
Canadian Food Inspection Agency	1	-	2	2	5
Canadian Forces Grievance Board	-	-	1	-	1
Canadian Heritage	8	-	6	3	17
Canadian Human Rights Commission	3	-	2	-	5
Canadian International Development Agency	3	-	1	-	4
Canadian Museum of Civilization	-	-	1	-	1
Canadian Radio-Television & Telecommunications Commission	2	-	-	1	3
Canadian Security Intelligence Service	4	-	1	2	7
Canadian Space Agency	-	-	2	1	3
Canadian Tourism Commission	-	-	1	-	1

Table 4: COMPLAINT FINDINGS (by government institution) April 1, 2006 to March 31, 2007

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Cape Breton Development Corporation	1	-	-	-	1
Cape Breton Growth Fund Corporation	1	-	-	-	1
Citizenship and Immigration Canada	15	-	13	1	29
Communications Security Establishment	1	-	-	-	1
Correctional Service Canada	17	-	11	2	30
Department of Foreign Affairs and International Trade	31	-	4	3	38
Enterprise Cape Breton Corporation	1	-	-	-	1
Environment Canada	20	-	9	2	31
Finance Canada	8	-	2	1	11
Fisheries and Oceans Canada	19	-	4	1	24
Hamilton Port Authority	3	-	-	-	3
Health Canada	40	-	4	6	50
Human Resources and Social Development Canada	3	-	1	3	7
Immigration and Refugee Board	12	-	-	-	12
Indian and Northern Affairs Canada	6	-	6	6	18
Indian Residential Schools Resolution Canada	1	-	1	-	2
Industry Canada	5	-	4	1	10
International Centre for Human Rights and Democratic Development	1	-	-	-	1
Justice Canada	17	-	7	7	31
Library and Archives Canada	5	-	12	-	17
Military Police Complaints Commission	1	-	-	-	1
National Capital Commission	1	-	-	-	1
National Defence	42	-	20	12	74
National Gallery of Canada	2	-	-	3	5
National Parole Board	-	-	2	-	2
National Research Council Canada	2	-	1	1	4
Natural Resources Canada	2	-	3	-	5
Office of the Correctional Investigator	1	-	-	-	1
Office of the Superintendent of Financial Institutions	-	-	-	1	1
Old Port of Montreal Corporation Inc.	-	-	-	1	1

Table 4: COMPLAINT FINDINGS (by government institution) April 1, 2006 to March 31, 2007

GOVERNMENT INSTITUTION	Resolved	Not Resolved	Not Substantiated	Discontinued	TOTAL
Ombudsman National Defence and Canadian Forces	1	-	-	-	1
Parks Canada Agency	-	-	1	-	1
Privy Council Office	37	-	12	7	56
Public Safety Canada	17	-	3	1	21
Public Service Commission of Canada	1	-	-	-	1
Public Service Human Resources Management Agency	2	-	1	-	3
Public Works and Government Services Canada	32	-	10	15	57
Royal Canadian Mint	-	-	1	2	3
Royal Canadian Mounted Police	109	-	18	5	132
Service Canada	2	-	-	-	2
Social Development Canada	3	-	-	-	3
Statistics Canada	-	-	1	-	1
Transport Canada	21	-	5	1	27
Transportation Safety Board of Canada	1	-	-	-	1
Treasury Board Secretariat	2	1	2	-	5
Veterans Affairs Canada	1	-	-	1	2
Western Economic Diversification Canada	6	-	-	-	6
TOTAL	625	1	192	449	1267

Table 5 EFFECT OF BACKLOG ON TURNAROUND TIME

CATEGORY	Backlog Complaints				Recent Complaints				Overall			
	Standard		Difficult		Standard		Difficult		Standard		Difficult	
	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%	Months	%
Delay (deemed refusal)	7.99	6	10.39	5	3.95	9	5.85	3	4.83	15	8.48	8
Time extension	6.67	1	18.21	29	4.01	3	5.79	2	4.64	4	18.21	31
Fees	7.50	1	17.49	1	5.13	1	6.92	0	6.79	2	14.20	1
Miscellaneous	7.43	2	16.77	1	4.80	1	7.76	0	5.13	3	16.16	1
Subtotal												
- Admin Cases	7.89	10	18.21	36	4.11	14	5.82	5	4.90	24	18.21	41
Refusal to disclose	17.75	15	24.43	9	6.41	8	8.47	1	13.40	23	24.07	10
S. 69 exclusion	17.33	1	20.32	1	12.16	0	-	-	15.91	1	20.32	1
Subtotal												
- Refusal Cases	17.75	16	24.26	10	6.44	8	8.47	1	13.51	24	23.59	11
Overall	13.55	26	18.21	46	4.67	22	5.82	6	7.89	48	18.21	52

- Notes:
1. Difficult Cases - Cases that take over two times the average amount of investigator time to resolve.
 2. Refusal Cases take on average four times as much investigator time to resolve than administrative cases.

Table 6: GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS
(by location of complainant) April 1, 2006 to March 31, 2007

	Rec'd	Closed
Outside Canada	6	4
Newfoundland	12	9
Prince Edward Island	0	3
Nova Scotia	28	23
New Brunswick	7	7
Quebec	98	97
National Capital Region	606	463
Ontario	157	147
Manitoba	25	19
Saskatchewan	42	17
Alberta	36	42
British Columbia	185	431
Yukon	0	1
Northwest Territories	55	4
Nunavut	0	0
TOTAL	1257	1267

Note: Many of the complaints closed were received in previous fiscal years.

Case Summaries

Case 1 – PCO Made Me Do It!

Background

In August of 2006, Finance Canada announced the launch of national web-based consultations on fiscal balance. The site was intended to provide Canadians with the opportunity to communicate their views on restoring fiscal balance to the department.

A requester made an access request in September 2006 to Finance Canada for information generated by the department as a result of the consultation process. Briefing materials, summary reports, analyses, and statistical reviews were encompassed by the request. The requester was not interested in knowing the names of persons who had sent their views to the website.

In response, Finance Canada refused to disclose the requested records because it intended to publish them, within 90 days of receipt of the access request. Section 26 of the *Access to Information Act* (the Act), authorizes government institutions to refuse to disclose requested information: "...if the head of the institution believes on reasonable grounds that the material...will be published by a government institution, agent of the Government of Canada or minister of the Crown within ninety days after the request is made or within such further period of time as may be necessary for printing or translating the material for the purpose of printing it."

Taking into account the breadth of the access request, the requester doubted that Finance Canada had any serious intention of publishing all the requested records. He complained to the Information Commissioner.

Legal Issue

Did the delegated head of Finance Canada believe, on reasonable grounds, that the entirety of the requested records would be published within 90 days of the access request, when the decision to refuse disclosure was made?

In examining this issue, the Commissioner's investigator determined that some 13 pages of records had been located in response to the request. Those pages contained summaries of views from certain specific consultations groups.

Next, the investigator examined the content of a report on the consultation process that was published by Finance Canada near the end of January 2007

(some 120 days after the receipt of the access request). The final report did not contain the 13 withheld pages or the information contained in those pages. The final report contained more generalized summaries of the consultation process.

Finally, the investigator examined whether, at the time of the request, the delegated decision-maker believed, on reasonable grounds, that the requested records would be included in the published report and that the report would be published within 90 days.

Finance Canada, as it turns out, never had any intention or plan of its own to publish the withheld records; its officials said they invoked section 26 to refuse disclosure, on the advice of the Privy Council Office (PCO). After receiving the access request, Finance Canada asked for PCO's views, and PCO advised that:

"...the material in the records will be included in its entirety or in part in an integrated communications report on the results of the fiscal balance consultations to be published by the Government of Canada within the time frame allotted by section 26."

This advice from PCO was followed without question or challenge by Finance Canada, despite the use of the "red flag" phrase in the PCO advice: "in its entirety or in part". That should have caused Finance Canada to question whether there was a reasonable basis for believing that all the withheld records would be published.

Consequently, the Commissioner concluded that section 26 had been improperly invoked by Finance Canada to refuse disclosure and asked the department to disclose the records in their entirety. The records were disclosed on February 1, 2007, some four and a half months after the request.

Lessons Learned

In situations where a government institution has no intention or plan of its own to publish requested records, but relies on assertions by another department that the records will be published, the receiving department bears the burden to do "due diligence" before invoking section 26. That means the receiving institution must determine that there are "reasonable grounds" to believe that the requested records: 1) will be published; 2) in their entirety; and 3) within 90 days of the receipt of the access request (subject to printing and translating).

Case 2 – Retrieving Archived E-Mail

Background

A requester asked the Business Development Bank of Canada (BDC) for copies of all e-mails generated by BDC's Vice-President of Public Affairs during the period May 1, 2000 to May 3, 2001. The BDC refused to retrieve, process, and disclose any of the e-mails, saying that: (1) the request was too unfocussed; (2) the VP's e-mails would likely be exempt from access as "personal information" or as confidential business information; and (3) it would take substantial computer-processing time and resources, involving significant fees to be borne by the requestor.

The requester complained to the Information Commissioner, pointing out that he was seeking access to e-mails generated on a work-related account, that the BDC had provided no specific fee estimate, and that it had made no effort to apply the exemptions contained in the Act, designed to protect any portion of the requested records containing personal information or confidential business information.

Early in the Commissioner's investigation, BDC realized that it had no legal basis for refusing to process the request. It determined that e-mails relevant to four of the twelve months covered by the request were retrievable from the Vice-President's desktop computer. They were processed and disclosed, subject to exemptions. The remaining eight months of e-mails had been electronically archived in a manner which BDC estimated would cost \$17,400 and six weeks of work to retrieve.

Part of the technical challenge for BDC was that it had moved from an MS-Mail and Schedule System (Novel operating environment) to Microsoft Exchange and Outlook. In its fee estimate, BDC included the purchase of a computer, server, installation and set-up time, and the cost of a consultant for 31 working days to restore the e-mails from the back-up tapes.

Legal Issues

This case raised two legal issues: First, is a government institution required to retrieve electronically archived e-mails in response to an access request? Second, what costs incurred in retrieving e-mails may a government institution charge to the access requester?

Issue 1

With respect to the first issue, the answer, in the Commissioner's view, depends on whether or not retrieving the e-mails would unreasonably interfere with the operations of the institution. This position flows from the wording of section 3 of the *Access to Information Regulations* (the Regulations) which provides:

"For the purpose of subsection 4(3) of the Act, a record that does not exist but can be produced from a machine readable record under the control of a government institution need not be produced where the production thereof would unreasonably interfere with the operations of the institution."

The Commissioner dispatched his own computer expert to the BDC to make an independent assessment of the "burden" which would be placed on the BDC were it to be required to retrieve the archived e-mails.

The Commissioner's expert examined the BDC's plan and determined that BDC already possessed all the necessary hardware and software resources to retrieve the e-mails, that all of the hardware used to back-up the e-mail servers were still in existence, and that the technical analyst who had initially installed and configured the MS-Mail and Exchange 5.5 server was still employed with the BDC. The Commissioner's expert estimated that the retrieval of the e-mails could be accomplished in less time than the 31 days estimated by BDC. Consequently, the Commissioner could not accept the BDC's assertion that retrieval of the e-mails would unreasonably interfere with BDC's operations.

Issue 2

With respect to the second issue, the Commissioner informed BDC of his view that the fee estimate was unjustifiably high, not only for the technical reasons just outlined, but for legal reasons, as well.

The Commissioner reviewed the Regulations and could find no authority for charging fees based on labour and capital costs involved in retrieving electronic records. However, the Commissioner concluded that BDC could assess fees to the requester in the amount of \$10 per hour of time spent by staff members to retrieve the records, per subsection 7(2) of the Regulations. The Commissioner's view, in this regard, followed comments made by Muldoon J. at para. 21 of his decision in the case of *Blank v. Canada (Minister of Environment)* [2000] F.C.J. No. 1620.

BDC Response

With the benefit of the Commissioner's views on these issues, BDC agreed to proceed to retrieve and process the archived e-mails. As well, it recalculated its fee estimate pursuant to subsection 7(2) of the Regulations – it dropped from \$17,400 to \$2,325.

The Commissioner informed the requester that he considered the revised fee to be reasonable, and the case was resolved on that basis.

Lessons Learned

Access requests requiring institutions to recover archived e-mail pose significant challenges. As a matter of law, it will be very difficult for an institution to simply refuse to retrieve the e-mails, because so doing would unreasonably interfere with the institution's operation. In the *Blank* case (previously cited), for example, it was estimated that retrieval of the e-mails would involve 575 hours of work, yet the institution did not claim unreasonable interference.

Rather, the prudent course is to properly assess fees – yet another challenge. The Regulations do not specifically authorize fees for recovering archived e-mail, and the jurisprudence supports the approach of charging such fees pursuant to subsection 7(2) of the Regulations (which refers to non-computerized records) rather than pursuant to subsection 7(3) (which refers to machine readable records).

As confounding as that may be, the jurisprudence stands uncontradicted and was the Commissioner's guide in this case.

Case 3 – Offender Privacy v. Public Interest Disclosure

Background

The representative of a non-profit advocacy group supporting victims of crime asked Correctional Service Canada (CSC) for access to the report of a Board of Investigation into the release and supervision of an offender who was charged with second-degree murder while on statutory release status. Most of the report was withheld, pursuant to subsection 19(1) of the Act, in order to protect the privacy of the offender.

The requester was surprised by this response as, in the past, Board of Investigation reports into crimes allegedly committed by offenders while on release status had been disclosed on the basis that the public interest in disclosure clearly outweighed any invasion of privacy that could result. The requester complained to the Information Commissioner and asked him to determine why, in this case, the offender's privacy was given primacy over the public interest in disclosure.

Legal Issue

Did CSC properly exercise its discretion to disclose personal information in the public interest, pursuant to the related provisions of paragraph 19(2)(c) of the Act and subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*?

Paragraph 19(2)(c) of the Act authorizes government institutions to disclose personal information if disclosure is permitted by section 8 of the *Privacy Act*. Subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* provides that personal information may be disclosed:

“(m) for any purpose where, in the opinion of the head of the institution

(i) the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure...”

The Commissioner’s investigation determined that CSC had, indeed, disclosed Board of Investigation reports in the past, pursuant to subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*. The investigation also determined that, at some point in the Fall of 2002, the then Privacy Commissioner of Canada had written to the Commissioner of CSC, expressing a concern about the disclosure of Board of Investigation reports in the public interest.

In response to the Privacy Commissioner’s concerns, CSC revised and restricted its disclosure policy with respect to Board of Investigation reports. CSC adopted a policy, in late November 2002, to authorize disclosure of such reports in the public interest, only if the requester is a victim of crime, an organization acting with the written consent of a victim of crime, or a family member of a victim of crime.

The Information Commissioner was mindful of the fact that the discretion to disclose offender personal information clearly resides with the head of CSC. However, he was concerned that the strict policy governing the application of subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* might constitute an improper fettering of the head’s discretion.

The Information Commissioner asked CSC to review the facts of this case carefully to ensure that the discretion to disclose in the public interest was exercised on a case-specific basis, taking into account all relevant factors, both pro- and con-disclosure. In other words, the Information Commissioner needed to be satisfied that the discretion had been properly exercised and that the decision had not been dictated by the policy.

CSC agreed to reconsider the matter. Some additional portions of the Board of Investigation report, containing details which had already been reported in the

media, were disclosed. Portions remained withheld, however, to protect the offender's privacy. Secrecy was not maintained solely on the basis of the policy but also because of a specific circumstance of this case – the offender had been apprehended and incarcerated and, hence, no longer posed a danger to the community.

The Commissioner was satisfied that the discretion to disclose (or not disclose) in the public interest, had been properly exercised and found the complaint to be resolved.

Lessons Learned

Institutions have an obligation, before withholding personal information under subsection 19(1) of the Act, to consider the exceptions to the exemption set out in subsection 19(2). One of these exceptions, paragraph 19(2)(c), requires the proper exercise of a discretion, being a decision as to whether or not the public interest in disclosure clearly outweighs any resulting invasion of privacy.

Parliament intended that this provision not become a routine basis for privacy invasion – that is why the phrase “clearly outweighs” appears in subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*. Further evidence of Parliament's intention is that the Privacy Commissioner must be notified of any disclosures of personal information in the public interest.

Yet, in their efforts not to overuse the public interest override, institutions must take care not to refuse to exercise the discretion Parliament gave to them, or to restrict, or fetter their ability to properly exercise the discretion through the adoption of rigid or narrow policies limiting the situations in which the public interest override will be invoked. Rather, the presence of the discretionary authority, as a matter of law, requires government institutions to exercise the discretion in good faith, on a case-by-case basis, taking into account the specific information at issue and all relevant factors weighing both for and against disclosure.

Case 4 – Who Worked During the Strike?

Background

An individual asked the Canada Revenue Agency (CRA) for the weekly time (attendance) sheets for the employees of CRA's Charities and Registered Pension Plans Directorates, covering a period during which members of the Public Service Alliance of Canada were on strike. The request gave senior officials of

CRA the jitters; two assistant CRA Commissioners decided that the request should be denied, but only after some eleven weeks of internal rumination.

The requester complained to the Information Commissioner, arguing that information about employee attendance is work-related and does not qualify for privacy protection.

Legal Issue

Is information about employee attendance at work during strike periods “personal information” which qualifies for exemption from the right of access under subsection 19(1) of the Act?

The investigation confirmed that CRA had received requests in the past for access to employee time sheets and had always disclosed them, with the exception of employee identification numbers and descriptions of types of leave taken. CRA explained its deviation in this case from usual practice in order to protect the privacy of union employee choice to work during strikes. CRA took the view that reporting for work may be viewed as an expression of the employee’s views regarding the need for solidarity between employees during a strike.

The Information Commissioner was guided by the decision of the Supreme Court of Canada in *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, 2 S.C.R. 403, in which it was decided that information about an employee’s presence in the workplace is not “personal information” for the purposes of subsection 19(1) of the Act, by virtue of paragraph 3(j) of the definition of “personal information” contained in the *Privacy Act*.

Paragraph 3(j) removes from the definition of “personal Information”:

“information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including ...”

The Information Commissioner communicated his views to the Commissioner of the CRA. As a result, CRA disclosed the time sheets to the requester, withholding employee identification numbers and descriptions of types of leave taken. The Information Commissioner considered the matter to be resolved.

Lessons Learned

Government employees have less privacy protection under the *Access to Information Act* and *Privacy Act* than do other individuals. Information about an identifiable government employee, which relates to the employee’s position or functions, may not be kept secret in order to protect employee privacy. On the

other hand, some evaluative information about the manner in which government employees perform their duties will receive privacy protection.

No access to information issue has had more judicial guidance than has this issue of how much privacy protection can be accorded to information about public officials. The Supreme Court of Canada has decided two cases on this issue. In addition to the Dagg case, cited above, the reader is referred to *Canada (Information Commissioner) v. Canada (RCMP Commissioner)*, [2003] 1 S.C.R. 66.

Case 5 – Obtaining Access to Expense and Travel Claims of Ministers and Exempt Staffers

Background

Since the coming into force of the Act on July 1, 1983, a number of requests have been made to government institutions seeking access to the travel and expense claim records of Prime Ministers, ministers, and members of ministerial exempt staff. Until March 30, 2001, it was the position of the President of the Treasury Board, as the minister designated to give policy and interpretive guidance to government concerning the Act (see paragraph 70(1)(c)), that subsection 19(1) of the Act could not be relied upon to justify a refusal to disclose the travel and expense claims (reimbursable from public funds) of the Prime Minister, ministers, and members of ministerial exempt staff. Travel and expense claims records were routinely released in the same manner and to the same extent as were travel and expense claim records of all other public servants. Some minor severances were permitted to protect such items of personal information as home telephone numbers and credit card numbers.

That long-standing policy and practice changed as of March 30, 2001, with the issuance by Treasury Board Implementation Report No. 78. Under the new policy, requests for the travel and expense claim records of the Prime Minister, ministers, and ministerial exempt staff were to be denied, while such requests for other public servants were, as before, to be granted. The legal justification for refusal, according to the new policy, is subsection 19(1) of the Act, as a result of a broadened interpretation of “personal information” and a narrowed interpretation as to whether ministers and their exempt staffers are “officers or employees” of the departments over which they preside – the legal view of the previous government being that they are not.

A frequent user of the Act complained to the Information Commissioner that IR No. 78 constitutes an improper interference with the pre-existing right of access to the travel and expense claim records of Prime Ministers, ministers, and ministerial exempt staff.

Legal Issue

Are ministers, and ministerial exempt staffers, officers or employees of departments over which the ministers preside? If so, then IR No. 78 is wrong, and travel and expense claims of ministers should be disclosed under the Act.

The investigation confirmed that the position adopted in IR No. 78, concerning the status of records held in ministers' offices, was a departure from long-standing Treasury Board interpretation policy. Since the access law came into force, the policy has been that the decision, whether or not records held in ministers' offices are subject to the Act, turns on an assessment of the content of the records. If the records contain personal and political (constituency) information relating to the minister, they are not considered to be "departmental" records covered by the Act. All other records held in ministers' offices that relate to the administration or operation of the department are considered to be departmental records and covered by the right of access. This policy is clearly articulated in the 1993 revision of the Treasury Board ATIP manual, Chapter 2-4, page 5. It is also clearly articulated in the January 2001 revision to the Treasury Board's Guidelines for Ministers' Offices, Chapter 10-2.

The true significance of this policy change can only be appreciated when one takes into account ministerial practice of keeping the actual receipts and detailed breakdown of expenses in their offices, while providing "the department" with a bare-bones summary only. This practice stems from a letter from the Minister of Finance dated December 5, 1963, which refers to a Cabinet direction asking ministers to submit to the department, as their travel claim, a statement, on a monthly basis, which includes:

- the period covered by the trip and the places visited;
- transportation expenses; and
- other expenses (such as accommodations and meals), along with a signed certification that the expenditures were incurred on official government business.

Thus, the long-standing practice of keeping expenditure details in the minister's office, together with the new view that no records held in ministers' offices are

covered by the right of access, had the effect of putting a veil of secrecy over the details of ministerial travel expenses.

The Commissioner noted that the blanket of secrecy IR No. 78 placed over ministerial expense claims ran contrary to the Receiver General Directive that requires that ministerial travel expenses be made public in order to “enhance ministerial accountability for travel expenses”. Indeed, the Receiver General Directive requires the Treasury Board Secretariat to make public “upon request” the reports concerning ministerial travel expenses. As well, he noted the fact that paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act* authorizes disclosure of personal information without consent “for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution or for a use consistent with that purpose”. Since a principal reason for keeping receipts and making claims when public money is spent is to ensure the transparency of the transactions and accountability of the officials, the Commissioner reasoned that, even if privacy rights were at play, disclosure would be authorized by the *Privacy Act*.

This obligation, for reasons of accountability, to be transparent about the use of public funds by ministers is deeply imbedded in government policy and democratic tradition. All the more remarkable, then, that IR No. 78 fails to even mention it or to suggest that there is a strong public interest in disclosure, clearly overriding any privacy interest ministers may have in their expense records. All the more remarkable, too, that IR No. 78 fails to advise government that disclosure without consent is authorized by paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act*.

Officers or Employees

In IR No. 78, the Treasury Board adopts the view that ministers (and their staff) are not “officers or employees” of the government institution over which they preside. This view runs counter to the fundamental design of the British Parliamentary model under which departments are extensions of the authority of the minister and cannot exist apart from the minister. This reality is reflected in the constituent statutes of departments and in the *Financial Administration Act*. The latter statute makes it explicit that a minister of the Crown is included in the definition of “public officer”. As well, the *Concise Oxford Dictionary of Current English* includes “a sovereign’s minister” within the definition of “officer”. Most important, the access law itself stipulates that the minister is the head of the government institution over which he presides for the purposes of the rights and obligations contained therein.

Consent

The Commissioner noted that the restrictive view contained in IR No. 78 proved impossible for governments to justify to taxpayers. Almost one year after this

implementation report was issued, the then Prime Minister told his ministers that they and their staff should not refuse consent for disclosure of their expense claim records. The President of the Treasury Board informed the House of Commons on March 15, 2002, as follows:

“While respecting the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, the Prime Minister has asked all his ministers and their political staffs to release information related to their expense records.”

This unambiguous direction to his ministers meant that IR No. 78 had to be clarified to put emphasis on the process of obtaining consent. An information notice (No. 2002-04, dated March 18, 2002) served this purpose.

The result of all this is that, in some ways, the matter has come full circle – Canadians may make access requests for ministerial expense records, and the records will be disclosed as in the past. However, in other ways, much has changed. Previously, Canadians were given access as a matter of right; now, they are given access only by the grace and favour of ministerial consent. Second, Canadians do not have access to any ministerial expense records that ministers choose to keep in their own offices – an element of caprice that is entirely at odds with the notion of accountability.

Conclusions

The Commissioner concluded that the Treasury Board policy on the disclosure of ministerial expenses is based on an erroneous view of the law. In his view, the proper legal position is that ministerial expense records do not fall within the definition of “personal information” because:

1. they are not about an individual but, rather, about government business; and
2. they fall within 3(j) of the *Privacy Act*.

The Commissioner also concluded that, even if the expense records are “personal”, paragraph 19(2)(c) of the Act authorizes disclosure by reference to the public interest override contained in subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* and the provisions of paragraph 8(2)(a) of the *Privacy Act* relating to original and consistent uses.

Thus, the Commissioner considered the complaint to be well-founded and recommended to the President of the Treasury Board that IR No. 78 and Information Notice 2002-04 be withdrawn and that a new implementation report be issued in conformity with this finding. The minister has not responded to the recommendation; therefore, this complaint remains unresolved.

Lesson Learned

The issue of whether or not travel and expense claims of ministers and ministerial exempt staff are accessible under the Act, or whether they may only be disclosed with the consent of the claimants, remains unresolved. The Information Commissioner holds one view; the government holds a contrary view.

Cases currently before the courts, concerning the accessibility of records held in ministers' offices, may help resolve the issue. When judicial guidance is given, it will be reported in a future annual report.

Case 6 – Does a “Leak” Open the Door to Access?

Background

A requester made a request to the Canada Border Services Agency (CBSA) for copies of records from its Field Operations Support System (FOSS) containing information about 125 individuals living in Canada, known to have committed, or suspected by CBSA of committing, offences in their country of origin.

Some 650 pages of records were identified by CBSA as responsive to the request. CBSA refused to disclose any indication in the records of the specifics of their concerns about the individuals. As well, it withheld the names, date of birth, departmental identification, and file numbers associated with each individual. CBSA relied on exemptions in the Act designed to protect privacy (subsection 19(1)) and investigations (paragraph 16(1)(c)).

The requester felt that he, and other Canadians, had a right to know the names of war criminals in Canada, especially since some such names are already in the public domain, having appeared in a newspaper report. He complained to the Information Commissioner.

Legal Issue

Did CBSA have the legal authority under subsection 19(1) to refuse disclosure of the requested records? The requester did not complain about CBSA's decision to rely on paragraph 16(1)(c) to withhold information to protect ongoing investigations.

The Commissioner's investigator first made efforts to determine whether any of the withheld information was in the public domain. Paragraph 19(2)(b) of the Act authorizes disclosure of personal information if it is publicly available. In fact, some of the withheld information had appeared in the print media. The investigation confirmed, however, that the source was a report leaked from

the CBSA and not released in a lawful manner. The Commissioner did not consider that an unauthorized leak of personal information could justify loss of privacy rights.

Second, the investigation considered whether there might be a public interest in disclosure clearly outweighing any privacy invasion that might result. Some of the individuals were in hiding, being pursued by an Immigration Task Force set up to determine their whereabouts and deport them to face justice in their country of origin. Some of the individuals had outstanding warrants against them. The Commissioner felt, thus, that there was a public interest in disclosure, to facilitate locating individuals who are in hiding from authorities and to assist in protecting the public from individuals who may have committed offences.

However, CBSA argued that the public interest did not “clearly outweigh” the potential negative effects from disclosure. First, some of the outstanding warrants had been issued because the individual missed a hearing or removal date and not because a criminal offence had been committed. Disclosure could subject these individuals to undeserved or unwarranted suspicion. Concern was expressed, too, that disclosure might result in civilian vigilante actions, some of which might be directed towards entirely innocent persons having the same names as those suspected of war crimes. Further, CBSA argued that the individuals do not pose a threat to the safety of Canadians – their efforts in Canada are focused on staying below the law’s radar by not committing offences in Canada.

The Information Commissioner agreed that the CBSA had carefully exercised its discretion as to whether or not this personal information should be disclosed in the public interest. On that basis, he found the complaint to be not substantiated.

Lessons Learned

When applying paragraph 19(2)(b), government institutions may consider whether the personal information is publicly available as a result of an unauthorized or improper disclosure. When it comes to protecting privacy, institutions should not exacerbate a privacy invasion resulting from a previous unauthorized disclosure, by making further disclosures under paragraph 19(2)(b) of the Act. Two wrongs do not make a right!

When institutions apply the public interest override (contained in paragraph 19(2)(c) of the Act, by reference to subparagraph 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*), they must exercise their discretion properly by considering and appropriately weighing all relevant factors for and against disclosure. If that is done, the

Commissioner will not attempt to substitute his view as to what the final outcome should be.

Case 7 – Don’t Forget to Check the Internet

Background

A requester asked Fisheries and Oceans Canada (F&O) for copies of economic analyses covering the period May 12 to September 15, 2004. F&O disclosed some of the requested records but withheld 205 pages in their entirety under section 21 of the Act. Section 21 permits records to be withheld to protect the internal advice-giving and deliberative processes. The complainant was concerned that so much secrecy had been maintained with respect to economic analysis records, especially without any portion having been released.

Legal Issues

The exemption contained in section 21 is discretionary in nature. Did F&O properly exercise discretion in withholding 205 pages in their entirety? Did F&O withhold factual and background information under section 21 and, if so, was it authorized to do so?

With respect to these issues, the Commissioner’s investigator first reviewed whether any of the information withheld was already in the public domain. Many of the records withheld in their entirety were found on F&O websites and had been posted on the web prior to the department’s receipt of the access request and its response to the access request. One 48-page document, which had been withheld, was found on the Organization for Economic Cooperation and Development website.

The investigation also determined that most of the withheld information was purely factual – revealing no advice, recommendations, accounts of consultations/deliberations, negotiation positions, or plans.

The Commissioner took the view that most of the withheld information did not qualify for exemption under section 21 of the Act, and that, even if it did, there was no evidence that F&O had properly exercised its discretion nor made serious effort to determine what portions of the withheld records had already been disclosed to the public.

In response to the Commissioner’s views, most of the 205 withheld pages were disclosed by F&O. The Commissioner agreed that 37 pages could remain withheld in their entirety, and portions of eight pages could remain secret.

On that basis, the investigation was concluded and the complaint recorded as resolved.

Lessons Learned

Before withholding records under section 21, to protect the confidentiality of the internal advice-giving and deliberative processes, government institutions must ensure that purely factual and background information is severed and disclosed. Even then, with respect to the non-factual material, the discretion contained in the provision must be properly exercised. One important factor to be considered and weighed, in the exercise of the discretionary power to refuse access, is whether any of the information is already in the public domain. Departments should not ignore this step, or wait to perform it, until after a complaint is made to the Commissioner.

Case 8 – When Informal Access is More Expensive than Formal

Background

An individual asked Library and Archives Canada (the Archives) for access to the World War II records of two servicemen killed in action. The Archives denied the request on the basis that the records were available through the Archives' Research Services Division (subject to payment of a photocopying charge). In the Archives' view, section 68 of the Act excludes from the right of access records which are otherwise available to the public.

The requester was not satisfied with the Archives' position. In his view, he should have the right to obtain the records under the Act, within the 30-day response period, for a fee of \$5, a photocopy charge of \$0.20 per page, and only pay for the pages the requester is interested in. He objected to going through the Research Services Division, where there is no response deadline, the photocopy charges are \$0.40 per page for regular service and \$0.80 per page for rush service, and where the requester must pay for all records in the file.

Legal Issue

May the Archives deny, under section 68 of the Act, requests for access to records which have been moved to its Research Services Division, for disclosure upon payment of a fee, set by Order-in-Council, which is higher than the fee permitted by the Act's Regulations?

The investigation determined that the Archives' intentions were honourable – it wished to restrict the formal access process to information that requires review against the Act's exemptions before disclosure. Any other records that have been previously reviewed and found not subject to any restrictions on disclosure (such as the "Killed in Action" files) would be provided to the public informally, through the Archives' normal services for reference and consultation, at set fees for copies.

The Commissioner had to be guided by the words of section 68, which provide that the Act does not apply to "published material or material available for purchase by the public".

The Commissioner did not consider that the "Killed in Action" files had been "published" when transferred to the Archives' Research Services Division. As well, he did not consider that the photocopy charges met the test of "available for purchase by the public". In coming to this position, the Commissioner took into account the purpose section of the Act (section 2), which specifically states that no portion of the Act (including section 68) is intended to limit "in any way" access to the type of information that is normally available to the general public. He also took into account that the fee regulations under the Act have set out the permitted charge for photocopies; he considered that it would be inconsistent with this scheme to allow government institutions to set a high photocopy charge for classes of records and, thereby, remove those classes of records from the coverage of the Act.

The Commissioner applauded the Archives' efforts to make access as informal and routine as possible, yet, he concluded that the access requester retained the choice to have his access request processed formally under the Act.

While the Archives respectfully disagreed with the Commissioner's legal interpretation, it provided a copy of the requested records to the requester, free of charge. On that basis, the Commissioner recorded the matter as resolved.

Lessons Learned

The Commissioner encourages government institutions to explore ways to disclose records informally, outside the *Access to Information Act*. However, institutions are cautioned against doing so in ways which make access more expensive, or reduce the level of service which would have been available, if the request had been formally processed under the Act.

Case 9 – What Did CSIS Spend in Dealing with the Maher Arar Matter?

Background

An individual asked the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) for records showing how much CSIS had spent on the Maher Arar matter. In response, CSIS denied the request pursuant to subsection 15(1) of the Act, which provides:

“The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the ... detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities ...”

The requester could not understand why CSIS would withhold information that taxpayers have a right to know; he appealed to the Information Commissioner.

Legal Issue

Could disclosure of the requested records “reasonably be expected” to be injurious to the work of CSIS? Determining the answer to this question required the Commissioner to obtain an explanation from CSIS, on whom the legal burden rests for justifying reliance on subsection 15(1).

CSIS argued that giving any details as to how it allocates its resources could give insight into its operational priorities. In CSIS’ view, a potential hostile agency might determine, through a series of access requests, the level of resources deployed to particular areas of counter-terrorism activity.

Given the general nature of the records at issue, the very public context of the O’Connor inquiry, and the detailed information already public about CSIS activities with respect to Maher Arar, the Commissioner was not persuaded that the injury test contained in the exemption had been met. CSIS reconsidered the matter in light of the Commissioner’s concerns and decided to disclose the previously withheld records.

On that basis, the Commissioner recorded the matter as resolved.

Lesson Learned

There are many government institutions engaged in security, intelligence, policing, and enforcement activities, and they often have legitimate concerns about releasing any information which would give insight into their operational plans, priorities, and capabilities.

However, these agencies must be alert to their obligation to remain accountable through as much transparency as possible. Thus, when requests are received about the expenditure of public funds, these institutions should not follow an inflexible policy of denial; rather, they should consider all such requests on a case-by-case basis. And when subsection 15(1) is being considered as a basis for saying “no”, it must be borne in mind that speculative fears of possible injury from disclosure are insufficient. There must be a reasonable expectation, at the level of a probability, that injury to the intelligence or enforcement activity will result.

Index of the 2006-2007 Annual Report Case Summaries

Section of the Act	Case No.	Description
4(3)	(02-06)	Retrieving Archived E-Mail
11	(02-06)	Retrieving Archived E-Mail
15(1)	(09-06)	What Did CSIS Spend in Dealing with the Maher Arar Matter?
19(1)	(03-06)	Offender Privacy v. Public Interest Disclosure
	(04-06)	Who Worked During the Strike?
	(05-06)	Obtaining Access to Expense and Travel Claims of Ministers and Exempt Staffers
	(06-06)	Does a “Leak” Open the Door to Access?
21	(07-06)	Don’t Forget to Check the Internet
26	(01-06)	PCO Made Me Do It!
68	(08-06)	When Informal Access is More Expensive than Formal

A cumulative index of Annual Report case summaries from 1993-1994 on is available on request or from the Information Commissioner’s website.

The Access to Information Act in the Courts

A fundamental principle of the *Access to Information Act* (the Act), set forth in section 2, is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. The Commissioner’s office and the Federal Court of Canada are the two levels of independent review provided by the law.

Requesters dissatisfied with responses received from government to their access requests first must complain to the Information Commissioner. If they are dissatisfied with the results of his investigation, they have the right to ask the Federal Court to review the department’s response. If the Information Commissioner is dissatisfied with a department’s response to his recommendations, he has the right, with the requester’s consent, to ask the Federal Court to review the matter. No such application for review was filed by the Information Commissioner in this reporting year.

A. Cases Completed

1) *Canada (Attorney General) v. H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. and Canada (Information Commissioner)*

2006 SCC 13, Supreme Court of Canada, Majority Judgement: Deschamps J. (Binnie, Fish and Abella JJ.) Dissent: Bastarache J. (McLachlin C.J.C. and LeBel J.), April 21, 2006 (See Annual Report 2005-2006, p. 69 for more details)

Nature of Proceedings

This was an appeal brought by the Attorney General of Canada of a judgement of the Federal Court of Appeal, which upheld the decision of the Application Judge and allowed a third party, H.J. Heinz Co. (Heinz), to raise an exemption, other than section 20 (commercial confidentiality), in the context of a proceeding brought pursuant to section 44 of the Act. The Information Commissioner was an intervener before the Federal Court of Appeal and, again, before the Supreme Court of Canada.

Factual Background

On June 16, 2000, a request for information was made to the Canadian Food Inspection Agency (CFIA). Pursuant to section 27 of the Act, CFIA advised the third party, Heinz, of its intention to disclose information requested under the Act

and, after receiving representations from Heinz, informed Heinz of its intention to disclose requested records, subject to certain redactions.

In turn, Heinz applied for judicial review of CFIA's decision to release the requested records pursuant to section 44 of the Act. In its Notice of Application, the sole exemption raised by Heinz was the purported application of section 20 of the Act. Subsequently, and after obtaining a broad confidentiality order, Heinz made written and oral arguments raising, in addition to section 20, the personal information exemption found at section 19.

The Application Judge concluded that portions of the records intended to be disclosed be redacted based on subsection 20(1) of the Act. However, more notable, is the Application Judge's conclusion that a third party may invoke section 19 as a basis for refusal within the context of a section 44 proceeding. In reaching this conclusion, the Application Judge reasoned that the decision in *Siemens Canada Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)* (2002), 21 C.P.R. (4th) 575 (F.C.A.) was binding.

On appeal, Nadon J.A. refused to overturn the decision in *Siemens*, deciding that the decision was not "manifestly wrong" [para. 56]. He therefore dismissed the appeal.

Issues Before the Court

At issue is whether a third party, within the meaning of the Act, may raise an exemption other than subsection 20(1) within the context of a section 44 application for judicial review.

Findings

The majority decision, in a 4:3 split, determined that a third party may raise the "personal information" exemption in the context of a proceeding commenced under section 44 of the Act. In reaching this decision, Justice Deschamps, for the majority, rejected both the Information Commissioner's and the Attorney General's arguments that the review mechanism in section 44 of the Act is limited to a review of a government institution's decision to release information which the "third party" contends ought not to be released because it consists of "business information".

The Information Commissioner's and Attorney General's position was based inter alia on the fact that the special notice given to third parties under section 27 of the Act arises only as a result of the possible application of subsection 20(1) to records intended to be released by the head of a government institution. It was argued that the scope of review in a section 44 proceeding ought to similarly be limited to

the issue of whether records ought to be withheld based on subsection 20(1) of the Act. Moreover, as was pointed out by the Attorney General, to allow third parties to raise the section 19 exemption in a proceeding commenced under section 44 would afford greater rights to “third parties” receiving notice pertaining to the possible application of subsection 20(1), than parties who are not deemed “third parties” under the Act.

Although Justice Deschamps acknowledged that “the right to notice accorded to third parties follows logically from the specific nature of the confidential business information exemption . . .”, she held that the right to notice “ . . . does not limit the right of review provided for in section 44” [para. 56]. She reasoned that, because sections 28, 44, or 51 of the Act do not explicitly state that a third party is precluded from raising extra-section 20 exemptions, a third party must be capable of raising other exemptions in a section 44 application for review. Justice Deschamps stated:

“What matters is not how the reviewing court became aware of the government’s wrongful decision to disclose personal information, but the court’s ability to give meaning to the right to privacy. A reviewing court is in a position to prevent harm from being committed and the statutory scheme imposes no legal barrier to prevent the court from intervening” [para. 2].

Stressing the mandatory nature of the subsection 19(1) exemption and the inadequacy of other avenues of challenging a government institution’s decision to disclose “personal information”, the Court concluded that a section 44 proceeding is “the only direct access to the effective protection afforded by a reviewing court” [paras. 45 - 46]. Justice Deschamps held:

“Where it has come to the attention of a third party that a government institution intends to disclose information which will violate the statutorily mandated, quasi-constitutional privacy rights of an individual, the third party must have the right to raise this concern upon judicial review. A contrary ruling would force individuals to wait until the personal information has been disclosed and the (potentially irreversible) harm done before looking to the Privacy Commissioner and the courts for a remedy” [para 63].

In the dissenting opinion, Justice Bastarache noted that a section 44 proceeding constitutes the sole exception to a legislative scheme which establishes the Information Commissioner’s investigation as a requisite first step in a two-tiered level of independent review of government decisions concerning the disclosure of records requested under the Act [para. 80]. It is only in the context of a section 44 proceeding that “. . . a third party who has received notice that the government institution intends to disclose the record can apply directly to the court . . .” The notice, in turn, is based exclusively on the possibility that confidential business information [subsection 20(1) information] is contained in records intended to be

disclosed: “[t]here is no notice provision prior to the disclosure of a requested record that might contain exempted personal information”.

Justice Bastarache’s interpretation of the scope of section 44 is based on a review of the *Access to Information Act* and *Privacy Act* as a whole. He states:

“The structure of the Access Act and of the Privacy Act suggests that Parliament intended that the protection of personal information be assured exclusively by the Office of the Privacy Commissioner. Equally important is Parliament’s desire to have all judicial reviews under the Acts preceded by an impartial investigation conducted by the Information Commissioner. The only exception provided in the statutory scheme is where confidential business information potentially appears in the requested record” [para. 97].

Although Justice Bastarache acknowledges that neither the Information Commissioner nor the Privacy Commissioner have the decision-making or remedial capacity to prevent the unlawful disclosure of a requested record (para. 104), he concluded that this did not warrant circumventing Parliament’s intent that judicial review of decisions to disclose records under the Act be limited to the application of third-party business information. As an aside, Justice Bastarache noted the possibility that a third party might be able to raise the section 19 exemption for personal information under section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

Judicial Outcome

The appeal was dismissed with costs.

2) *Canada (Minister of Justice) v. Blank, the Attorney General for Ontario, the Advocates’ Society and Canada (Information Commissioner)*

2006 SCC 39, Supreme Court of Canada, September 8, 2006 (See Annual Report 2005-2006, pp. 69-72 for more details)

Nature of Proceedings

This was an appeal to the Supreme Court of Canada from the decision of the Federal Court of Appeal in *Blank v. Canada (Department of Justice)*, 2004 FCA 287.

Factual Background

The proceedings before the Supreme Court of Canada arose as a result of a refusal by the Minister of Justice (hereafter, “the Crown”) of a request for records, pertaining to the Crown’s prosecution of regulatory charges laid against the access requester, Mr. Sheldon Blank, the owner and operator of a pulp and paper mill, and his company, Gateway Industries.

In 1995, the Crown had laid thirteen (13) charges against Mr. Blank and his company for regulatory offences under the *Fisheries Act*. These charges were subsequently quashed in 1997 and 2001. In 2002, the Crown laid new charges by way of indictment. However, these charges were stayed prior to trial, whereupon the Crown declared that it would no longer pursue the prosecution. As a result of the Crown's prosecution, Mr. Blank and his company sued the federal government for damages for alleged fraud, conspiracy, perjury, and abuse of prosecutorial powers.

Mr. Blank, both in the penal proceedings and under the *Access to Information Act*, attempted to obtain all records pertaining to the prosecutions of himself and his company. In response, the Crown furnished only some of the requested information. The basis for the Crown's refusal to disclose the records sought included a claim that the records were subject to "solicitor-client" privilege and therefore exempted under section 23 of the Act.

After a complaint to the Information Commissioner concerning the Crown's response to his access requests, some of the withheld information was released to Mr. Blank. Further information, however, continued to be withheld, primarily based on the Crown's continued contention that non-disclosure was justified under section 23 of the Act. The Information Commissioner recommended to the Crown that portions of these records also be released and, upon the Crown's refusal to heed that recommendation, advised Mr. Blank that the Information Commissioner would, with his consent, pursue the matter in the Federal Court pursuant to section 42 of the Act. In the alternative, the Information Commissioner advised Mr. Blank of his right to seek judicial review of the Crown's access refusal on his own behalf pursuant to section 41 of the legislation. Mr. Blank opted for the latter means of recourse. On November 8, 2000, he filed his Notice of Application for judicial review of the Crown's access refusal pursuant to section 41.

The Federal Court upheld most of the claimed exemptions (see: *Blank v. Canada (Department of Justice)*, 2003 FCT 462), yet ordered that documents claimed by the Crown to be subject to "litigation privilege" and therefore protected under section 23 of the Act should be released as the litigation to which the records related had ended. The Crown appealed this aspect of the Federal Court's judgment.

On appeal, the Federal Court of Appeal was divided on the duration of litigation privilege. The majority, however, agreed with the Federal Court Judge's decision. According to the majority, section 23 of the Act includes litigation privilege but that, unlike legal advice privilege, litigation privilege is of limited duration, expiring at the end of the litigation that gave rise to the privilege, "subject to the possibility of defining . . . litigation . . . broadly" ([2005] 1 F.C.R. 403, at para. 89). As the documents in issue had been created for the dominant purpose of a

criminal prosecution which had subsequently ended, the majority determined that litigation privilege no longer applied to exempt the records from disclosure under section 23 of the Act. However, the dissenting Judge stated that, in his view, litigation privilege need not end with the termination of the litigation that gave rise to the privilege and that, in this instance, the privilege ought to have been upheld.

The Crown sought leave to appeal the Federal Court of Appeal's decision to the Supreme Court of Canada. Upon being granted leave, the Attorney General of Ontario, the Advocates' Society, and the Information Commissioner were granted intervenor status before the Supreme Court.

Issues Before the Court

The narrow issue before the Court was whether documents once subject to litigation privilege remain privileged when the litigation ends.

The Court's determination of this narrow issue hinged upon the Court's consideration of the following preliminary issues:

- (a) Does "solicitor-client privilege" encompass both legal advice privilege and litigation privilege?
- (b) What is the distinction between legal advice privilege and litigation privilege?
- (c) What is the scope and duration of litigation privilege?
- (d) Did Parliament intend, when enacting section 23 of the Act, to extend the protection afforded to litigation privilege at common law?

Findings

The Majority's Reasons for Judgment

- (a) Does "solicitor-client privilege" encompass both legal advice privilege and litigation privilege and, if so, are they "branches" of the same privilege?

Justice Fish, writing the reasons for judgment of the majority (on behalf of five (5) of seven (7) members of the Court), accepted the parties' interpretation that "solicitor-client privilege" as a matter of statutory interpretation encompasses both legal advice privilege and litigation privilege, yet rejected the contention by the Federal Crown and, intervenor, Attorney General of Ontario, that legal advice privilege and litigation privilege should be viewed as two "branches" of "the same tree". While, at an overarching level, both privileges facilitate "[t]he secure and effective administration of justice according to law" [para. 31], legal advice privilege and litigation privilege are based on different rationales. They are not, as

argued by the Crown, premised on the common objective of promoting candour in the solicitor-client relationship. Instead, the majority, agreeing with the respondent, Mr. Blank, and the interveners, the Information Commissioner of Canada and the Advocates' Society, determined that "legal advice privilege" and "litigation privilege" are distinct concepts and that, as a result, they do not warrant analogous protection.

(b) What is the distinction between legal advice privilege and litigation privilege?

"Legal advice privilege", the majority explained, is a concept intended to promote the relationship between a solicitor and his/her client based on the notion that the effective administration of justice depends for its vitality on full, free, and frank communication between those who need legal advice and those who are best able to provide it. "Litigation privilege", in contrast, is intended to facilitate the adversarial trial process based on the notion that the efficacy of the adversarial process is advanced by ensuring that parties to litigation are afforded a "zone of privacy" within which they are left to investigate and prepare their case for trial without adversarial interference or fear of premature disclosure [paras. 26-28].

The majority went on to recognize additional distinctions, pointed out by the Information Commissioner and the Advocates' Society, between legal advice privilege and litigation privilege. Notably, for example, litigation privilege "... arises and operates even in the absence of a solicitor-client relationship; it applies indiscriminately to all litigations, whether or not they are represented by counsel" [para. 32], and confidentiality, the sine qua non of legal advice privilege, is not an essential component.

Having determined that legal advice privilege and litigation privilege are based on distinct rationales, the majority went on to reject the Crown's contention that the two privileges must be afforded analogous protection [para. 33]. The majority made clear that jurisprudence that speaks of the primacy of solicitor-client privilege, its evolution from a rule of evidence to a rule of substantive law, and its near-absolute protection, including permanency, is limited to "legal advice privilege" and not "solicitor-client privilege" in general. Therefore, while [legal advice privilege] has been strengthened, reaffirmed and elevated in recent years, litigation privilege has been eroded by trends towards mutual and reciprocal disclosure which is the hallmark of the judicial process [para. 61].

(c) What is the scope and duration of litigation privilege and how does that compare to the scope and duration of legal advice privilege?

The majority, agreeing with the position advanced by the respondent, the Information Commissioner, and the Advocates' Society, held that "litigation privilege, unlike the solicitor-client privilege, is neither absolute in scope nor

permanent in duration" [para. 37]. Rather, the majority explained, "[i]n each case, the duration and extent of the litigation privilege are circumscribed by its underlying purpose, namely the protection essential to the proper operation of the adversarial process" [para. 41].

In most instances, the majority held, once the litigation ends, so too does the purpose of the privilege. Therefore, in general, litigation privilege will expire with the litigation of which it was born [para. 34]. Nonetheless, the majority did acknowledge the possibility that litigation may be defined "more broadly than the particular proceeding which gave rise to the claim" [para. 38]. Whether or not the privilege can extend beyond the litigation of which it was born will hinge on whether or not the privilege retains its purpose, namely "the need for a protected area to facilitate investigation and preparation of a case for trial by the adversarial advocate" [para. 40]. The majority stated that examples of when "litigation" would be defined more broadly, include: "... separate proceedings that involve the same or related parties and arise from the same or a related cause of action (or "juridical source"). . . [and] [p]roceedings that raise issues common to the initial action and share its essential purpose . . ." [para. 39].

The majority went on to consider whether an extended definition of litigation privilege was warranted in the case at bar. The majority concluded that it did not. More specifically, the majority noted that the documents for which privilege was claimed were prepared for the dominant purpose of a criminal prosecution that had ended. The majority held that Mr. Blank's subsequent civil action against the government in relation to the manner in which the government conducted the criminal prosecution sprung from a different juridical source and, in that sense, was unrelated to the litigation of which the privilege claimed was born [para. 43].

As an aside, the majority noted that, in any event, "litigation privilege would not protect from disclosure evidence of the claimant party's abuse of process or similar blameworthy conduct". A court, the majority held, may review documents claimed to be privileged where a *prima facie* actionable misconduct is shown in relation to the proceeding with respect to which the privilege is claimed [paras. 44-45].

Also as an aside, the majority observed that, in the case at bar, the Crown had failed to disclose information to which Mr. Blank had been constitutionally guaranteed [paras. 55-56]. In doing so, the majority dismissed the Ontario Attorney General's argument that litigation privilege is not waived in a civil proceeding when, in a preceding criminal case, documents "favourable to an accused" are disclosed in accordance with the "innocence at stake" exception. The majority stated that it would be "... incongruous if the litigation privilege were found in civil proceedings to insulate the Crown from the disclosure it was bound but failed to provide in criminal proceedings that have ended" [para. 57].

As for the scope of the privilege, in keeping with the modern trend favouring increased disclosure, the majority agreed with the Information Commissioner and the Advocates' Society; litigation privilege should only attach to documents created for the dominant purpose of litigation [para. 59]. The majority, however, refrained from deciding whether documents gathered or copied, but not created, for the purpose of litigation could be equally protected [paras. 62-64].

(d) Did Parliament intend when enacting section 23 of the Act to extend the protection afforded at common law to litigation privilege claimed by the government as litigant?

Although, the majority did recognize that the purpose of litigation privilege within the context of section 23 of the Act must take into account the nature of much government litigation [para. 40], the majority rejected the contention by the Federal Crown and Attorney General of Ontario that the government's status as a "recurring litigant" could justify a litigation privilege that outlives its common law equivalent [para. 46].

The majority noted that nothing in the Act suggests that this was Parliament's intent [paras. 51-52]. Moreover, such an interpretation would not be in keeping with the scheme of the Act, nor would it be consonant with the permissive language of section 23 which promotes disclosure by encouraging heads of government institutions "... to refrain from invoking the privilege unless it is thought necessary to do so in the public interest. And it thus supports an interpretation that favours *more* government disclosure, not *less*" [para. 52].

Still, the majority noted that access to the government lawyer's brief upon the conclusion of the subject proceeding would not be automatic because of the possibility that litigation may be defined "more broadly than the particular proceeding which gave rise to the claim" [para. 38]. Similarly, disclosure would not be uncontrolled in that many documents within a litigation file will be covered, not only by litigation privilege, but legal advice privilege and, therefore, "will remain clearly and forever privileged" [paras. 49-50].

The majority went on to observe that, although the protection afforded to litigation privilege, in practice, may prove less effective for the government than for private litigants because of the Act, i.e. because the government may be required to disclose information once the original proceedings have ended and related proceedings are neither pending nor apprehended, this, the majority held, "is a matter of legislative choice and not judicial policy" [para. 53].

The Minority Reasons

Justice Bastarache, writing on behalf of two members of the Court, concurred with the results of the majority judgment, agreeing that the Crown's claim of litigation privilege failed in the case at bar, because the privilege expired after the termination of the litigation giving rise to the claim of privilege [para. 74]. However, Justice Bastarache proposed to clarify the scope of section 23 by offering separate reasons.

Justice Bastarache clarified that the Act imposes a statutory duty on government institutions to disclose records subject to limited exceptions. As a result, Justice Bastarache reasoned that, faced with a request under the Act, the government cannot refuse to disclose records by claiming litigation privilege at common law [para. 68]. That said, Justice Bastarache went on to state that section 23 creates an exemption for records that are subject to "solicitor-client privilege" and that this must be interpreted as encompassing both legal advice privilege and litigation privilege [para. 69].

In contrast to the majority judgment, Justice Bastarache accepted the view that litigation privilege is a branch of solicitor-client privilege [paras. 70-71]. However, he observed that, unlike legal advice privilege, which stands against the world, litigation privilege is protection only against the adversary, and only until termination of the litigation [para. 72]. Thus, the effect of section 23 is that it enables a government institution to refuse disclosure, not only to an adversary, but to any requester, so long as the privilege is found to exist [para. 72].

Judicial Outcome

The Supreme Court of Canada dismissed the appeal. It was unanimously agreed that litigation privilege, unlike legal advice privilege, expires at the end of the litigation that gave rise to the privilege, subject to the possibility of defining "litigation" broadly.

3) *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board), NAV Canada and Canada (Attorney General)*

2006 FCA 157 (Court files: A-165-05, A-304-05), May 1, 2006 (See Annual Report 2005-2006, pp. 64-65 for more details)

Nature of Proceedings

This was an appeal of the Federal Court's decision in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board et al.)*, [2006] 1 F.C.R. 605 wherein Justice Snider dismissed four (4) applications for judicial review commenced by the Information Commissioner pursuant to paragraph 42(1)(a) of the Act.

Factual Background

Access requests were made for recordings and/or transcripts of air traffic control communications (ATC communications) pertaining to four air occurrences that were the subject of distinct investigations and public reports by the Transportation Accident Investigation and Safety Board (TSB). These communications were recorded by NAV Canada but subsequently put under the control of the TSB.

The Executive Director of the TSB refused to disclose the requested ATC communications based on the purported application of section 19 of the Act (the "personal information" exemption). The Information Commissioner commenced four applications for judicial review of the Executive Director's access refusals. NAV Canada intervened in the proceedings, arguing that the records ought to be exempted based on paragraph 20(1)(b) of the Act.

The applications were heard by the Federal Court on January 18, 2005, and, on March 18, 2005, Justice Snider rendered her decision. Here, Justice Snider dismissed the applications for review, ruling that the requested ATC communications were "personal information" exempted from disclosure under section 19 of the Act.

The Information Commissioner appealed the Federal Court's decision.

Issues Before the Court

The issues before the Court were as follows:

- (a) Did the Federal Court err when determining that the ATC communications are "personal information" within the meaning of section 3 of the *Privacy Act* and, therefore, exempted under subsection 19(1) of the Act?

-
- (b) If ATC communications are not “personal information”, are they, nonetheless, exempted from disclosure under paragraph 20(1)(b) of the Act?

Findings

- (a) Did the Federal Court err when determining that the ATC communications are “personal information” within the meaning of section 3 of the *Privacy Act* and, therefore, exempted under subsection 19(1) of the Act?

The Federal Court of Appeal began its analysis by considering the meaning of the opening words of the definition of “personal information” set out in section 3 of the *Privacy Act*. This definition stipulates that, in order to qualify as “personal information,” the information must be both “about” an individual and also permit or lead to the possible identification of that individual.

The Court held that the word “about”, in context, must be ascribed a meaning that coincides with values underlying the notion of privacy. Citing a number of decisions rendered by the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Appeal surmised that the notion of privacy connotes concepts of intimacy, identity, dignity, and integrity of the individual. These concepts, the Court stated, must be borne in mind when determining whether or not particular information is “about” an individual, as opposed to being “about” something else.

The Federal Court of Appeal then considered the content of the ATC communications in issue and whether the subject matter of these communications engaged individuals’ rights to privacy. The Court observed that the content of the ATC communications is limited to the safety and navigation of aircraft, the general operation of the aircraft, and the exchange of messages on behalf of the public. This, the Court held, “. . . are not subjects that engage the right to privacy of individuals”. As a result, the Court concluded that the ATC communications could not be said to be “about” an individual.

The Court noted that the information contained in the records was of a professional non-personal nature. Although the Court acknowledged that it was possible that the information might permit or lead to the identification of a person and/or assist in a determination as to how an individual performed a task, the Court held that this possibility did not suffice to render the information “personal information”. The possibility that the records, when combined with other information, might be used to evaluate an individual’s performance could not transform the communications into personal information when the information in and of itself had no personal content.

Thus, the Federal Court of Appeal concluded that the ATC communications did not fit within the *Privacy Act*’s definition of “personal information” and were

therefore not exempted under subsection 19(1) of the Act. Having so determined, the Court observed that it was not necessary to consider the discretion to release “personal information” set out in subsection 19(2) of the Act.

(b) Are the ATC communications exempted under subsection 20(1) of the Act?

Having rejected the application of subsection 19(1) of the Act, the Federal Court of Appeal then considered the alternative issue raised by NAV Canada, namely, the application of paragraph 20(1)(b) of the Act. In order to qualify for exemption under this provision, it must be established that: 1) the information is financial, commercial, scientific, or technical information; 2) the information is confidential; 3) the information is supplied to a government institution by a third party; and 4) the information has been treated consistently in a confidential manner by a third party.

Turning to the first of these criteria, the Court considered whether, as alleged by NAV Canada, the ATC communications could be deemed to be either “commercial” or “technical” in nature. The Court rejected NAV Canada’s contention that, simply because NAV Canada provides air navigation services for a fee, the information could be deemed “commercial” in nature. Instead, the Court reasoned that the term “commercial” requires that the information in itself pertain to trade (or commerce). Although the Court noted that portions of the ATC communication might qualify as “technical” in nature, there was no basis for characterizing the entire record in this manner.

The Court then considered whether the second requirement, that of confidentiality, could be met. To this end, the Court noted that NAV Canada bore the burden of persuasion that the ATC communications were, in fact, confidential. Moreover, the Court made clear that that confidentiality must be assessed on an objective standard.

Upon reviewing the evidence filed by NAV Canada on this issue, the Court determined that NAV Canada had failed to discharge its burden. More specifically, the Court held that NAV Canada had not established, on a balance of probabilities, that the records in issue were, objectively, confidential.

Thus, the Court determined that the first two criteria for establishing that the requested records warrant exemption under paragraph 20(1)(b) of the Act had not been met. The Federal Court of Appeal, therefore, concluded it was not necessary to consider whether NAV Canada could satisfy the further requirements (that the information was supplied by NAV Canada to the TSB and treated consistently in a confidential manner by NAV Canada) under paragraph 20(1)(b).

Judicial Outcome

The appeals were allowed. The Federal Court of Appeal set aside the Federal Court's decision, which dismissed the applications for review, and ordered, instead, that the TSB disclose the ATC communications to the access requesters.

Action Taken

On June 30, 2006, the applicants, the Executive Director of the TSB and NAV Canada, filed an application for leave to appeal the Federal Court of Appeal's decision to the Supreme Court of Canada. Leave to appeal was refused (Supreme Court file 31528, April 5, 2007).

4) *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Transport)*

T-55-05, Federal Court, Blais, J., September 15, 2006, (See Annual Report 2005-2006, pp. 65-66 for more details)

Nature of Proceeding

This was an application for review under section 42 of the Act in relation to the Minister of Transport's refusal to disclose "an electronic copy of the CADORS (Civil Aviation Daily Occurrence Reporting System) database table(s)" being information requested under the Act.

Factual Background

On June 12, 2001, a request was made under the Act for access to "an electronic copy of the CADORS database table(s) which track(s) aviation occurrences; a paper printout of the first 50 records, a complete field list, and information on any codes needed to interpret data in the tables." CADORS is a national database consisting of approximately 36,000 safety reports of individual aviation "occurrences" and is compiled by Transport Canada, which receives these reports from a variety of sources, including NAV Canada, the Transportation Safety Board, and aerodromes.

On August 9, 2001, Transport Canada responded by providing the requester with a copy of the record layout which lists the fields of information found in the CADORS database, but, otherwise, refused to provide the requested records in their entirety. Initially, this access refusal was based on the contention that the database could not be severed and reproduced. Subsequently, during the course of the Information Commissioner's investigation, Transport Canada acknowledged that the database could, in fact, be copied, and, if necessary, severed. Still, Transport Canada withheld 33 of the 51 fields of information which comprise the CADORS database based on subsection 19(1) of the Act (the "personal information" exemption).

Transport Canada conceded that the information in and of itself did not constitute personal information, yet maintained that the release of CADORS information would amount to disclosure contrary to subsection 19(1) of the Act because of what is referred to as the “mosaic-effect” (a concept used in relation to information pertaining to security and intelligence in the context of assessing a reasonable expectation of injury). Specifically, Transport Canada stated that it was possible that CADORS information might be linked with other information publicly available to reveal “personal information” concerning identifiable individuals.

The Information Commissioner, for his part, maintained that the information contained in the database pertained to aircraft and air occurrences, not individuals, such that section 19 of the Act did not apply. The Minister refused to accept the Information Commissioner’s recommendation that the requested records be disclosed. On January 14, 2005, the Information Commissioner of Canada filed an application for judicial review of the Minister’s access refusal.

After the Information Commissioner had filed his Memorandum of Fact and Law in support of the application for review, but before the oral hearing, the Minister of Transport released additional portions of the database to the access requester. This information consisted of data pertaining to air occurrences involving “commercially operated” aircraft. Thus, by the time of the oral hearing, the portions of the requested records that continued to be withheld consisted of thirty-three (33) electronic fields of information contained in CADORS reports that pertain to “air occurrences” in which the “Operator Type” field was either marked “Private” or contained no information. These reports included reports pertaining to “air occurrences” involving aircraft “privately” operated by corporations, businesses, organizations, government, and other entities, in addition to aircraft operated by individuals, as well as reports in which no aircraft were involved in the occurrence.

The oral hearing took place on February 9, 2006. At the close of oral arguments, the presiding Judge opined that a case pending before the Federal Court of Appeal (*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Canadian Transportation Accident and Investigation and Safety Board) et al.* [hereafter, the NAV Canada case]), might impact upon the disposition of the issues in dispute. The Judge, therefore, adjourned the hearing until such time as the Federal Court of Appeal had rendered its decision in the NAV Canada case.

The Federal Court of Appeal rendered its decision in the NAV Canada case on June 2, 2006, whereupon, the Judge presiding over the CADORS case directed the parties to make supplementary submissions concerning the effect of the NAV Canada case on the issues raised in the application for review.

Issues Before the Court

At issue, therefore, was:

- (a) What impact, if any, does the Federal Court of Appeal's decision in the NAV Canada case have on the determination of whether the CADORS database, in its entirety, must be released under the Act?

The Information Commissioner's Supplementary Submissions were filed on May 17, 2006. In these submissions, the Information Commissioner argued *inter alia* that the information in issue in the NAV Canada case was analogous to that in issue in the case at bar in that, in both instances, the requested information related to "air occurrences". As the Federal Court of Appeal had determined that information "about" air occurrences is not information "about" an individual, the Information Commissioner maintained that the CADORS information could not be exempted under subsection 19(1) of the Act.

The Information Commissioner also argued that the Federal Court of Appeal's determination in the NAV Canada case equally addressed the Minister of Transport's "mosaic effect" argument with respect to the CADORS database. To this end, the Information Commissioner pointed out that, in NAV Canada, the Federal Court of Appeal had rejected the contention that non-personal information pertaining to air occurrences could be transformed into "personal information" simply because it was possible that the information, when combined with other sources, might be used to identify an individual or to evaluate an individual's performance with respect to air occurrences.

Thus, the Information Commissioner maintained that the Federal Court of Appeal's ruling in the NAV Canada case had disposed of the issue of whether information about air occurrences could be exempted under section 19 of the Act. Having found that information about air occurrences is not information about an identifiable individual, even where a cross-reference with other information is possible, the Information Commissioner submitted that the Federal Court in the case at bar was bound by the higher Court's ruling.

Transport Canada did not file responding submissions. Instead, the Court was advised of the Minister of Transport's intention to release the CADORS database in its entirety to the access requester. Thereafter, the Court directed that the proceedings be postponed to allow the parties to conduct discussions with the view of settling the matters in dispute.

Findings

The records in issue in the application were released in their entirety to the access requester on September 14, 2006, whereupon the Information Commissioner agreed to discontinue the application for review. An order acknowledging the discontinuance of the application with details of settlement was issued by the Court on September 15, 2006.

5) *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Environment)*

2006 FC 1235 (Court File T-555-05), Federal Court, Kelen J., October 17, 2006
(See Annual Report 2005-2006, p. 66 for more details)

Nature of Proceedings

This was an application for judicial review of the refusal of the Minister of Environment Canada to disclose portions of the analysis section of a Memorandum to Cabinet, dated March 1995, regarding Methylcyclopentadienyl Manganese Tricarbonyl (MMT). This refusal was based on the discretionary exemptions from disclosure provided for under paragraphs 21(1)(a) and (b) of the Act, which deal with operations of government.

Factual Background

The original access to information request in this case was made on behalf of Ethyl Canada Inc. on September 16, 1997. It requested discussion papers on MMT presented to Cabinet. In response, the Minister identified four records, but denied Ethyl access to them on the grounds that they were Cabinet confidences and were therefore excluded from the Act.

Ethyl filed a complaint with the Information Commissioner, who investigated and recommended the Minister disclose the portion of the requested records that was termed "Analysis", as it fell within the scope of discussion paper material identified in paragraph 69(1)(b) of the Act.

The Minister rejected the Commissioner's recommendation. The Commissioner applied to the Federal Court for a review of the Minister's decision.

The case was reviewed by both the Federal Court (*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Environment)* [2001] 3 F.C. 514) and the Federal Court of Appeal (*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of the Environment)*, 2003 FCA 68), who both ruled that the analysis section of the Memorandum to Cabinet was a discussion paper as contemplated by paragraph 69(1)(b) of the Act. The Court of Appeal added that this analysis section had to

be returned to the Minister so that he be given the opportunity to invoke any exemption that might apply to the information under the Act.

Issues Before the Court

- (a) Did the disputed passages properly fall into the exemptions provided for in paragraphs 21(1)(a) and (b) of the Act ?

The analysis on this point was subdivided as follows:

1) The interplay between section 21 and section 69 of the Act

Section 21 of the Act provides for a discretionary exemption of “certain records containing advice provided to the government,” while section 69 “provides that, as a general rule, the Act does not apply to Cabinet confidences” but carves out an exception to this rule for discussion papers, when the decision on the issue they pertain to has been made public or after four years have passed since a decision on the issue was taken but not made public.

Using the modern approach to statutory interpretation proposed by Driedger and adopted by the Supreme Court of Canada, Justice Kelen determined that “[b]oth a plain reading of sections 21 and 69 and a review of the Access Act’s legislative history” led him to dismiss the Information Commissioner’s argument that any records falling within the scope of the section 69 carve out could not fall under the exemption contemplated by section 21.

2) Applicability of paragraph 21(1)(a) of the Act: do the disputed passages contain “advice or recommendations”?

Justice Kelen turned to previous case law that determined the scope of this exemption and explained that “[h]aving reviewed the material, I conclude that some portions of the Disputed Passages are subject to the discretionary exemption under paragraph 21(1)(a)” [para. 53].

Justice Kelen reviewed the applicability of this “advice and recommendations” exemption to each of the paragraphs from the document for which the exemption had been claimed. In those portions of the record that he found “purely factual information” or “largely factual” information, as opposed to opinion, he ruled that the exemption could not apply. In one case, Justice Kelen described the withheld passage as containing “information that is entirely speculative in nature” that was “characterized more accurately...as explanatory than as an opinion on a policy matter” which he was not satisfied constituted “advice or recommendations” within the paragraph’s meaning [para. 61].

3) *Applicability of paragraph 21(1)(b) of the Act: do the disputed passages contain an "account of consultations or deliberations"?*

Noting that there had been "relatively little judicial consideration of paragraph 21(1)(b)" [para. 64], Justice Kelen was guided by the interpretive comments in one case and the interpretation suggested by a Treasury Board Manual on Access to Information Policy and Guidelines. He agreed "that the terms 'account', 'consultation' and 'deliberations' should be given their ordinary and usual meaning as reflected in the Treasury Board Manual". He determined that "[i]t follow[ed] from the definitions above that factual information must generally be excluded from the scope of paragraph 21(1)(b)" and concluded accordingly that the portion of the disputed passages that he had previously identified as containing largely factual information could not be exempt under paragraph 21(1)(b) [paras. 67-68].

Recognizing that "[i]n the context of a Memorandum to Cabinet, it is apparent that there may be considerable overlap between the scope of records covered by each of paragraphs 21(1)(a) and (b)," Justice Kelen was satisfied that, in this case, "the portions of the Disputed Passages that [he] ha[d] identified as falling within the scope of paragraph 21(1)(a) are also exempt under paragraph 21(1)(b)" [para. 68].

He concluded that the section 21 exemptions applied to a portion of, but not all, the passages for which they had been claimed.

(b) Did the Minister lawfully exercise his discretion to refuse to disclose the disputed passages to which the section 21 exemptions applied?

Justice Kelen reiterated that "...the Minister bears the burden of satisfying this Court that the exercise of discretion was reasonable" [para.70].

It was apparent to Justice Kelen from the record that the Minister's refusal to release the disputed passages was "primarily because the MMT issue remained an active policy file for the government." The material filed did not disclose any further reasons for the Minister's refusal to release the disputed passages. He added that "[i]n conducting the requisite balancing of interests for and against disclosure, the Minister's designate considered the 'active' status of the MMT file as the overriding factor in refusing disclosure" [paras. 73 and 75].

Turning to the case law on the matter, Justice Kelen concluded that it "addresses the need for the Minister to consider the public interest for and against disclosure and weigh these competing interests with the purposes of the Act in mind" [para. 76].

In this case, Justice Kelen found that “[t]he confidential cross-examination of the Deputy Minister [did] not provide any rationale for non-disclosure in relation to the public interest” except that MMT was an active file. It was unclear whether the Deputy Minister had “appreciated the principles relevant to her exercise of discretion” that is, whether disclosure was possible without impairing the effectiveness of government [para. 79].

He went on to make the following finding:

“In scrutinizing the Minister’s ‘weighing’ process on a standard of reasonableness, I find that there are insufficient reasons provided in support of the Minister’s refusal to disclose. In my view, the Deputy Minister’s analysis was somewhat capricious. Portions continued to be released even after the Deputy Minister determined disclosure would impair government action despite no appreciable change in circumstances. As well, much of what the Deputy Minister withheld based on impairment concerns do not, in this analysis, fall under section 21 in any event.”

Justice Kelen also pointed out he had not been shown any evidence supporting the Minister’s decision that the release of the disputed passage would compromise future government action on the MMT issue [para. 81].

The Minister’s decision to withhold the disputed passages could not “...withstand a probing examination” and was “unreasonable in the circumstances” [para. 82].

Findings

The application was allowed.

The Court ordered the Minister to disclose to the requestor the portions of the disputed passages which were not subject to the section 21 discretionary exemptions. For those portions to which section 21 did apply, the Court ordered their return to the Minister to re-determine with reasons whether disclosure to the requestor was warranted, having regard to the public interest in favour of releasing information and in protection the internal processes for effective government.

The Minister appealed the decision to the Federal Court of Appeal, and the Information Commissioner filed a cross-appeal.

B. Cases in Progress - Commissioner as Applicant

1) *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*

T-210-05, Federal Court (See Annual Report 2005-2006, pp. 66-67 for more details)

This is an application, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the Act, for judicial review of the refusal by the Minister of National Defence to disclose records requested under the Act pertaining to "M5 meetings" for 1999. The issue is whether records held in the office of the Minister of Defence, which relate to the Minister's duties as Minister of Defence, are subject to the right of access.

It is anticipated that this matter will be heard by the Court in the Fall of 2007.

2) *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*

T-1209-05, Federal Court (See Annual Report 2005-2006, p. 67 for more details)

This is an application, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the Act, for judicial review of the refusal by a former Prime Minister to disclose records requested under the Act pertaining to the Prime Minister's agenda books for January 1994 to June 25, 1999. The issue is whether or not the agendas, held in the Prime Minister's Office, are subject to the right of access.

It is anticipated that this matter will be heard by the Court in the Fall of 2007.

3) *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*

T-1210-05, Federal Court (See Annual Report 2005-2006, pp. 67-68 for more details)

This is an application, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the Act, for judicial review of the refusal by the Commissioner of the RCMP to disclose records requested under the Act pertaining to the agenda of the former Prime Minister Chrétien covering the period of January 1, 1997 to November 4, 2000. The issues are whether or not the agendas qualify for exemption, in their entirety, for reasons of privacy (section 19) or for reasons of safety (section 17).

It is anticipated that this matter will be heard by the Federal Court in the Fall of 2007.

4) *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Transport)*

T-1211-05, Federal Court, (See Annual Report 2005-2006, p. 68 for more details)

This is an application, commenced pursuant to paragraph 42(1)(a) of the Act, for judicial review of the refusal by the Minister of Transport to disclose records requested under the Act pertaining to Minister Collenette's agenda for the period June 1, 1999 to November 5, 1999. The issue is whether these records, held in the Minister's office, are subject to the right of access.

It is anticipated that this matter will be heard by the Court in the Fall of 2007.

C. Cases in Progress - Commissioner as Respondent

1) *Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)*

T-531-06, Federal Court (See Annual Report 2005-2006, p. 68 for more details)

On March 23, 2006, an application for judicial review was brought by the Attorney General of Canada against the Information Commissioner, under section 18.1 of the *Federal Courts Act*. The application for review relates to the lawfulness of decisions issued by the Information Commissioner's delegate, requiring counsel and various witnesses to keep confidential the questions asked, answers given, and exhibits used during the taking of evidence under oath of various witnesses who appeared under subpoena before the Information Commissioner's delegate in a matter concerning the investigation of a complaint made pursuant to the Act against the head of Indian and Northern Affairs Canada.

A hearing is set to be heard on April 26, 2007. The outcome will be reported in next year's annual report.

2) *Canada (Minister of Industry) v. Canada (Information Commissioner)*

A-107-06, Federal Court of Appeal

The Minister of Industry appealed the Federal Court decision in the case *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Industry)*, 2006 FC 132, T-421-04, February 13, 2006, Kelen J. (See Annual Report 2005-2006, pp. 59-64 for more details) wherein the Federal Court ordered that the Chief

Statistician disclose certain census records from 1921, 1931, and 1941 in eight specific districts that had been requested under the Act in November 2001, on behalf of three Aboriginal bands, for the exclusive purpose of researching or validating their Aboriginal claims.

The appeal was heard by the Federal Court of Appeal on March 27, 2007. The decision is under advisement and will be reported in next year's annual report.

3) *Canada (Minister of Environment) v. Canada (Information Commissioner)*

A-502-06, Federal Court of Appeal

Appeal and cross-appeal of the Federal Court decision in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Environment)*, 2006 FC 1235, T-555-05 (October 17, 2006), Kelen, J.

D. Cases in Progress - Information Commissioner as an Intervener

1) *SNC Lavalin Inc. v. Canada (Minister of International Cooperation and Minister of Foreign Affairs) and Canada (Information Commissioner)*

A-309-03

Nature of Proceedings

The Information Commissioner is an intervener in this appeal from the judgment rendered by Justice Gibson of the Federal Court in *SNC Lavalin Inc. v. Canada (Minister for International Co-operation and the Minister of Foreign Affairs)*, 2003 FCT 681, T-387-01, 30 May 2003.

Factual Background

The access request was received by the Canadian International Development Agency (CIDA) on December 15, 2000. The requester wanted to obtain "[a]uditors' working papers, including all records used by their auditors and by CIDA in the auditing process, for the Comprehensive Audit (Feb. 99) of the River Nile Protection and Development project." The requester also stated he had read the audit and that the audit had found, among other things, problems with project objectives.

As required by section 27 of the Act, CIDA made available to SNC Lavalin some documents that were responsive to the request, so that it could make representations about the intended disclosure. SNC Lavalin made representations as to why the records or parts thereof should not be disclosed. The head of CIDA decided to release the records or parts thereof.

SNC Lavalin applied for a review by the Federal Court, pursuant to section 44 of the Act, claiming that the records contained information that should properly be exempted pursuant to sections 20 (third-party confidential business information) and 19 (personal information). The Federal Court dismissed SNC Lavalin's application.

SNC Lavalin appealed the judgment. Its grounds for appeal included a contention that the Application Judge had erred in law in concluding that a third party was not entitled to seek an exemption of records pursuant to section 19 of the Act and that the judge had erred in fact in concluding that no further exemptions pursuant to section 19, beyond those identified by the Minister, were warranted.

The Information Commissioner brought a motion to the Federal Court of Appeal, requesting to intervene in the matter and was granted leave to intervene with full party status.

At the request of SNC Lavalin, the Federal Court of Appeal issued an order on September 4, 2003, holding the appeal in abeyance until there was a final disposition in the Heinz case (*Attorney General of Canada v. H.J. Heinz Company of Canada*, Court file No. A-161-03). The Heinz case also involved the issue of whether a third party applying for a review of a government decision to disclose records pursuant to section 44 could raise section 19 of the Act. The final judgment in Heinz was rendered by the Supreme Court of Canada on April 21, 2006, with the majority deciding that a third party could raise the exemption for personal information set out in section 19 of the Act.

Following this judgment, the SNC Lavalin case was resumed, with all parties filing their memorandum of fact and law. The Information Commissioner's submissions were limited to the section 19 issue and invited the Federal Court of Appeal to offer further guidance on questions arising from third parties raising the personal information exemption, such as which party would bear the burden of proving that no exceptions applied to allow the release of personal information, if the records were found to include such information.

Issues Before the Court

The primary issue on appeal regards the applicability of paragraphs 20(1)(b), (c), and (d) of the Act to the materials the Minister intends to release to the access requester. SNC Lavalin claims the Federal Court made errors in determining that there was insufficient proof to apply these exemptions. The Minister is arguing that the Federal Court judgment should be upheld. The Information Commissioner has made representations regarding only the section 19 aspect of the case, submitting that the appellant has failed to show that there is further personal information in the record, beyond that acknowledged by the Federal Court.

Findings

The Federal Court found that a third party who is entitled to make representations pursuant to section 28 of the Act is not entitled to seek exemption of the records by virtue of section 19 of the Act [para. 24]. SNC Lavalin could not rely on the mandatory exemption provided for in section 19 of the Act in responding to the notice provided to it in the matter under section 27 of the Act [para. 27].

Despite this finding, the Federal Court considered the records at issue, the relevant elements of the definition of ‘personal information’, and the basic principles of interpretation of the Act, and was “satisfied that no exemptions pursuant to section 19 of the Act beyond those [...] proposed on behalf of the Respondent Ministers [...] [were] warranted” [para. 27].

On the question of the applicability of the section 20 exemption, the Court applied the analysis proposed in *Air Atonabee Ltd. v. Canada (Minister of Transport)*, 27 F.T.R. 194. The Court was satisfied that “certain of the information reflected in the records proposed to be disclosed [was] of a financial nature”; that “certain of the information [was] confidential in the eyes of the Applicant”; that “such information was supplied to CIDA by the Applicant”; and that this information had been “treated consistently in a confidential manner by the Applicant”.

However, the Court was not satisfied that the information was confidential on an objective standard. The paragraph 20(1)(b) exemption therefore did not apply [para. 35].

As for paragraph 20(1)(c) of the Act, the Court concluded the applicant’s evidence was too speculative to demonstrate a reasonable expectation of financial loss and prejudice to its competitive position if the records were disclosed [para. 36].

Finally, on the question of the applicability of the paragraph 20(1)(d) exemption, the Court was again of the view that the evidence was insufficient to demonstrate a reasonable expectation that the release of the records would harm the applicant's contractual or other negotiations [paras. 37-38]. The Court concluded that the applicant had failed to meet the burden of proof required to apply the section 20 exemption and dismissed the application [paras. 39-40].

Judicial Outcome

The application was dismissed. SNC Lavalin appealed the judgment.

Action Taken / Future Action Contemplated

The appeal hearing will be scheduled shortly.

Legislative and Regulatory Changes to the *Access to Information Act*

A. Changes to the Act

(i) Changes further to the Enactment of the *Federal Accountability Act*

The Government public Bill C-2, entitled *An Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability* (the *Federal Accountability Act*), received Royal Assent on December 12, 2006 [S.C. 2006, c. 9] and caused or will cause the following amendments:

SECTION	DESCRIPTION
Royal Assent : December 12, 2006	
3	Definitions Designated Minister Head Record
3.2	Power to Designate Minister
22.1	Exemption for Internal Audits
31	Written Complaint: Delay
35(2)(c)	(French version only) Right to make Representations
36(3)	Evidence in Other Proceedings
54(1)(2)(4)	Appointment of Information Commissioner
58(2)	(French version only) Technical Assistance
59(2)	Investigations relating to International Affairs & Defence
70(c.1)(1.1)	Duties and Functions of Designated Ministers
72.1	Report of Expenses
77(1)(i)	Regulations: Criteria for Schedule I

SECTION	DESCRIPTION
March 1, 2007	
3.01	For greater certainty: Specifics on Crown Corporations
21(1)(b)	Advice Etc.
21(2)(b)	Exercise of a Discretionary Power or an Adjudicative Function
47(2)	Disclosure of an Offence Authorized
63(2)	Disclosure of an Offence Authorized
April 1, 2007	
16.1	Exemptions for: the Auditor General of Canada, the Commissioner of Official Languages for Canada, the Information Commissioner, and the Privacy Commissioner
16.3	Exemption for the Chief Electoral Officer
18(b)(d)	Economic Interests of Canada
April 15, 2007	
16.4	Exemption for the Public Sector Integrity Commissioner
16.5	Exemption for records related to the <i>Public Servants Disclosure Protection Act</i>
September 1, 2007	
3	Definition Government Institution
3.1	For greater certainty: Information Related to General Administration
4(2.1)	Responsibility of Institution: Duty to Assist and Provide Timely Access
18.1	Specific exemptions for some Crown Corporations
20.1	Specific exemption: Public Sector Investment Board
20.2	Specific exemption: Canada Pension Plan Investment Board
20.4	Specific exemption: National Arts Centre Corporation
68.1	Specific exclusion: Canadian Broadcasting Corporation
68.2	Specific exclusion: Atomic Energy of Canada Limited
77(1)(a)(a.1)	Regulations: Format

(ii) Changes further to the Enactment of the Other Acts

The Government Bill C-34, entitled *An Act to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia* received royal assent on December 12, 2006 (2006, c. 10), will come into force on proclamation, and will cause the following changes:

Adds paragraph 13(3)(e) to the Act:

(e) the council of a participating First Nation as defined in subsection 2(1) of the *First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act*.

Amends paragraph 8(2)(f) of the *Privacy Act*:

(f) under an agreement or arrangement between the Government of Canada or an institution thereof and the government of a province, the council of the Westbank First Nation, the council of a participating First Nation — as defined in subsection 2(1) of the *First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act* —, the government of a foreign state, an international organization of states or an international organization established by the governments of states, or any institution of any such government or organization, for the purpose of administering or enforcing any law or carrying out a lawful investigation;

Adds paragraph 8(7)(e) of the *Privacy Act*:

(e) the council of a participating First Nation as defined in subsection 2(1) of the *First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act*.

B. Proposed Changes to the Act

(i) Proposed Changes further to Bill C-12

The Government Bill C-12 (previous session Bill C-78) entitled *An Act to provide for emergency management and to amend and repeal certain Acts* (Received First Reading in the Senate on December 11, 2006, Debates at 2nd Reading on March 1st, 2007) proposes to amend the following sections of the Act:

Added to subsection 20(1):

(b.1) information that is supplied in confidence to a government institution by a third party for the preparation, maintenance, testing or implementation by the government institution of emergency management plans within the meaning of section 2 of the *Emergency Management Act* and that concerns the

vulnerability of the third party's buildings or other structures, its networks or systems, including its computer or communications networks or systems, or the methods used to protect any of those buildings, structures, networks or systems [section 8].

Amends subsection 20(6):

(6) The head of a government institution may disclose all or part of a record requested under this Act that contains information described in any of paragraphs (1)(b) to (d) if (a) the disclosure would be in the public interest as it relates to public health, public safety or protection of the environment; and (b) the public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to a third party, any prejudice to the security of its structures, networks or systems, any prejudice to its competitive position or any interference with its contractual or other negotiations [subsection 8(2)].

Amends subsection 27(1):

27. (1) If the head of a government institution intends to disclose a record requested under this Act that contains or that the head has reason to believe might contain trade secrets of a third party, information described in paragraph 20(1)(b) or (b.1) that was supplied by a third party, or information the disclosure of which the head can reasonably foresee might effect a result described in paragraph 20(1)(c) or (d) in respect of a third party, the head shall make every reasonable effort to give the third party written notice of the request and of the head's intention to disclose within 30 days after the request is received [section 9].

Amends paragraph 35(2)(c):

(c) a third party if

(i) the Information Commissioner intends to recommend the disclosure under subsection 37(1) of all or part of a record that contains — or that the Information Commissioner has reason to believe might contain — trade secrets of the third party, information described in paragraph 20(1)(b) or (b.1) that was supplied by the third party or information the disclosure of which the Information Commissioner can reasonably foresee might effect a result described in paragraph 20(1)(c) or (d) in respect of the third party, and

(ii) the third party can reasonably be located.

However no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Information Commissioner by any other person [section 10].

Section 12 of Bill C-12 provides for a coordinating amendment with Bill C-2 as follows:

If Bill C-2, introduced in the 1st session of the 39th Parliament and entitled the *Federal Accountability Act*, receives Royal Assent, then, on the later of the day on which section 154 of that Act comes into force and the day on which section 1 of this Act comes into force — or, if those days are the same day, then on that day — paragraph 35(2)(c) of the French version of the *Access to Information Act* is replaced by the following:

c) un tiers, s'il est possible de le joindre sans difficultés, dans le cas où le Commissaire à l'information a l'intention de recommander, aux termes du paragraphe 37(1), la communication de tout ou partie d'un document qui contient ou est, selon lui, susceptible de contenir des secrets industriels du tiers, des renseignements visés aux alinéas 20(1)b) ou b.1) qui ont été fournis par le tiers ou des renseignements dont la communication risquerait, selon lui, d'entraîner pour le tiers les conséquences visées aux alinéas 29(1)c) ou d).

(ii) Proposed Changes further to Bill S-223

The Senate Private Bill S-223 entitled *An Act to amend the Access to Information Act* (Received First Reading on February 15, 2007 and received Second Reading on March 1, 2007) proposes the following:

Amends subsection 16.1 (1) of the Act:

16.1 (1) The following heads of government institutions shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that was obtained or created by them or on their behalf in the course of an investigation, examination or audit conducted by them or under their authority:

- (a) the Auditor General of Canada;
- (b) the Commissioner of Official Languages for Canada;
- (c) the Information Commissioner; and
- (d) the Privacy Commissioner.

(2) However, the head of a government institution referred to in any of paragraphs (1) (a) to (d) shall not refuse under subsection (1) to disclose any record that contains information that was created by or on behalf of the head of the government institution in the course of an investigation or audit conducted by or under the authority of the head of the government institution once the investigation or audit and all related proceedings, if any, are finally concluded [section 1].

Amends subsection 22.1 (2) of the Act:

(2) However, the head of a government institution shall not refuse under subsection (1) to disclose a draft report of an internal audit of a government institution or any related audit working paper if a final report of the audit has been published or if a final report of the audit is not delivered to the institution within two years after the day on which the audit was first commenced [section 2].

Adds section 26.1 of Act:

26.1 Despite any other provision on this Act, the head of a government institution may disclose all or part of a record to which this Act applies if the head determines that the public interest in the disclosure clearly outweighs in importance any loss, prejudice or harm that may result from the disclosure. However, the head shall not disclose under this section any information that relates to national security [section 3].

(iii) Proposed Changes further to Bill S-216

The Private Senate Bill S-216, entitled *An Act providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada* received Second Reading and was referred to Committee (Aboriginal Peoples) on December 13, 2006. The Committee met on February 27 and 28, 2007. The Bill will amend section 8 of the *Privacy Act* by adding to subsection 8(6):

(e) a recognized First Nation under the *First Nations Government Recognition Act*.

C. Changes to Schedules I and II

(i) Institutions Added to Schedule I

The following institutions were added to Schedule I:

- Office of the Director of Public Prosecutions / Bureau du directeur des poursuites pénales [section 129 of the *Federal Accountability Act*]
- Corporation for the Mitigation of Mackenzie Gas Project Impacts / Société d'atténuation des répercussions du projet gazier Mackenzie [section 210 of the *Act to implement certain provisions of the budget tables in Parliament on May 2, 2006*, S.C. 2006, c. 4; came into force on November 10, 2006 (SI/2006-0132)]

-
- Office of the Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund / Bureau de l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires [SOR/2006-0217; September 21, 2006]
 - Public Appointments Commission Secretariat / Secrétariat de la Commission des nominations publiques [SOR/2006-70; May 17, 2006]
 - First Nations Financial Management Board / Conseil de gestion financière des premières nations ; First Nations Statistical Institute / Institut de la statistique des premières nations ; First Nations Tax Commission / Commission de la fiscalité des premières nations [section 147 of the *First Nations Fiscal and Statistical Management Act*, S.C. 2005, c. 9, came into force on April 1st, 2006; SI/2006-0059]
 - Assisted Human Reproduction Agency of Canada / Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée [section 72 of the *Assisted Human Reproduction Act*, S.C. 2004, c. 2; came into force on January 12, 2006 (SI/2005/42)]
 - Canadian Wheat Board / Commission canadienne du blé
 - Asia-Pacific Foundation of Canada / Fondation Asie-Pacifique du Canada
 - Canada Foundation for Innovation / Fondation canadienne pour l'innovation
 - Canada Foundation for Sustainable Development Technology / Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable
 - Canada Millennium Scholarship Foundation / Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire
 - The Pierre Elliott Trudeau Foundation / La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau
 - Office of the Auditor General of Canada / Bureau du vérificateur général du Canada
 - Office of the Chief Electoral Officer / Bureau du directeur général des élections
 - Office of the Commissioner of Official Languages / Commissariat aux langues officielles
 - Office of the Information Commissioner / Commissariat à l'information

-
- Office of the Privacy Commissioner / Commissariat à la protection de la vie privée

[sections 165 to 171 of the *Federal Accountability Act*]

- Office of the Public Sector Integrity Commissioner / Commissariat à l'intégrité du secteur public; Registry of the Public Servants Disclosure Protection Tribunal / Greffe du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles [section 221 of the *Federal Accountability Act*]
- Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims / Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations [section 78 of the *Specific Claims Resolution Act*, S.C. 2003, c. 23]

(ii) Institutions Struck Out from Schedule I

Schedule I to the Act was amended by striking out the following:

- Canadian Firearms Centre / Centre canadien des armes à feu [SOR/2006-99; May 17, 2006; the program was transferred to the RCMP]
- Office of the Registrar of Lobbyists / Bureau du directeur des lobbyists and add: Office of the Commissioner of Lobbying / Commissariat au lobbying [sections 90 and 91 of the *Federal Accountability Act*]

Since the *Federal Accountability Act* provides for a new definition of "government institution", when that section comes into force (on September 1st, 2007), the Crown Corporations and their wholly-owned subsidiaries will be struck out from Schedule I as they will be included by part (b) of the definition.

(iii) Changes to Schedule II

The following changes were made to Schedule II:

- Add: *Export Development Act* / *Loi sur le développement des exportations* and a corresponding reference to "section 24.3" [sections 172 and 179 of the *Federal Accountability Act*]

Section 24.3 provides that all information obtained in relation to a customer is privileged and must not be communicated except for the administration or enforcement of the Act, for prosecution of an offence, or to the Minister of National Revenue for the purpose of administering or enforcing the *Income Tax Act* or the *Excise Tax Act*, or with the consent of the person.

-
- Amendment: *Softwood Lumber Products Export Charge Act / Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre* and the corresponding reference to "section 20" was struck out and replaced by *Softwood Lumber Products Export Charge Act, 2006 / Loi de 2006 sur les droits d'exportation de produits de bois d'œuvre* and a corresponding reference in respect of that Act to "section 84" [sections 118 and 119 of *Softwood Lumber Products Export Charge Act, 2006*; S.C., 2006, c.13, came into force or are deemed to have come into force on October 12, 2006].

Section 84 provides that any information of any kind and in any form that relates to one or more persons and that is obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, and any information that is prepared from such information, shall not be disclosed. There are some exceptions such as for administration or enforcement of this Act or other such as the *Customs Act*; for criminal proceedings; any legal proceedings under an international agreement relating to trade before a court; the Minister may provide to appropriate persons any confidential information relating to imminent danger of death or physical injury to any individual; with the consent of the person. Also, despite any other Act of Parliament or other law, no official shall be required, in connection with any legal proceedings, to give or produce evidence relating to any confidential information.

- Amendment: Section 241 of the *Income Tax Act*, already listed in Schedule II

Section 241 was amended to allow the Canada Revenue Agency to disclose to the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada, the Royal Canadian Mounted Police, and the Canadian Security Intelligence Service information about charities suspected of being involved in terrorist financing activities. The changes to section 241 provide that an official may disclose some information in specific circumstances for the purposes of the administration and enforcement of the *Charities Registration (Security Information) Act* [Act to amend the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* and the *Income Tax Act* and to make a consequential amendment to another Act, S.C. 2006, c. 12; came into force on February 10, 2007 (SI/2007-18)].

- Add: *First Nations Fiscal and Statistical Management Act / Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations* and a corresponding reference to "section 108" [section 148 of the *First Nations Fiscal and Statistical Management Act*; S.C. 2005, c. 9, came into force on April 1st, 2006; (SI/2006-0059)]

Section 108 provides that identifiable individual returns shall not be examined except by person employed by the Institute or in some circumstances such as for the conduct of a prosecution, or in accordance with an agreement made under

section 106. Also, the First Nations Chief Statistician may authorize the disclosure of some specific information.

- Amendment: Section 17 of the *Statistics Act*, already listed in Schedule II

The Act to amend the *Statistics Act* (S.C. 2005, c. 31) came into force on Royal Assent on June 29, 2005, and added the following to the *Statistics Act*, affecting section 17:

18.1 (1) The information contained in the returns of each census of population taken between 1910 and 2005 is no longer subject to sections 17 and 18 ninety-two years after the census is taken.

(2) The information contained in the returns of each census of population taken in 2006 or later is no longer subject to sections 17 and 18 ninety-two years after the census is taken, but only if the person to whom the information relates consents, at the time of the census, to the release of the information ninety-two years later.

(3) When sections 17 and 18 cease to apply to information referred to in subsection (1) or (2), the information shall be placed under the care and control of the Library and Archives of Canada.

It should be noted that a mandatory review is provided for the administration and operation of subsection 18.1(2) [section 2].

- Add: *Canada Elections Act* / *Loi électorale du Canada* and a corresponding reference to “section 540” [section 172.01 of the *Federal Accountability Act*]

Section 540 provides that no election documents or documents related to the Register of Electors can be inspected or produced except by order of a judge. There are two exceptions: inspection for the purpose of an inquiry under section 510 or a prosecution for an offence under the Act.

- Add: *Specific Claims Resolution Act* / *Loi sur le règlement des revendications particulières* and a corresponding reference to “section 38 and subsections 62(2) and 75(2)” [section 79 of the *Specific Claims Resolution Act* (S.C. 2003, c. 23)]

Section 38 and paragraphs 62(2) and 75(2) provides that information related to a specific claim cannot be disclose unless the parties to the claim consent, that

hearings are public except when necessary, and that the Commission or the Tribunal can take any measures to keep confidential documents filed confidential in some circumstances.

D. Proposed Changes to Schedules I and II

In legislation before Parliament, it is proposed that the following institutions be added to Schedule I:

- Canada Fisheries Tribunal / Office des pêches du Canada [section 216 of Bill C-45, *An Act respecting the sustainable development of Canada's seacoast and inland fisheries*, received Second Reading on February 23, 2007]
- Registrar of the Breast Implant Registry / Directeur du Registre des implants mammaires [section 19 of Bill C-312, *An Act to establish and maintain a national Breast Implant Registry*, received First Reading on May 29, 2006]

The following changes are proposed for Schedule II:

- Amendment: Replace the reference to “subsections 4.79(1) and 6.5(5)” opposite the reference to the *Aeronautics Act* with a reference to “subsection 4.79(1), sections 5.392 and 5.393, subsections 5.394(2), 5.397(2), 6.5(5), 22(2) and 24.1(4) and section 24.7” [Government public Bill C-6, entitled *An Act to amend the Aeronautics Act and to make consequential amendments to other Acts*, referred to the Transport, Infrastructure, and Communities Committee on November 7, 2006]

The new sections proposed provide that, if a holder of a Canadian aviation document has a management system with a process that requires or encourages its employees to disclose to it any thing or circumstance that could present a risk to the safety of aeronautical activities, that information is confidential, and the Minister shall not disclose it or make it available except in some circumstances. Also, if an operator of an aircraft has a management system with a process for the collection, analysis and use of information derived from a flight data recorder, then any information collected under the process that comes into the Minister’s possession or information disclosed under an agreement for that process, is confidential, and the Minister shall not disclose it or make it available except in some circumstances. Moreover, every on-board recording is privileged and shall not be communicated.

- Amendment: Section 241 of the *Income Tax Act*, already listed in Schedule II

According to a proposed amendment to section 241 of the *Income Tax Act* [Government Bill C-33 entitled *An Act to amend the Income Tax Act, including*

amendments in relation to foreign investment entities and non-resident trusts, and to provide for the bilingual expression of the provisions of that Act, received First Reading on November 22, 2006], the Minister of Canadian Heritage may disclose taxpayer information in respect of a Canadian film or video production certificate to specific persons such as employees whose mandate includes the provision of assistance in respect of films or video production for the purpose of administering or enforcing the program.

- Add: *Excise Act, 2001 / Loi de 2001 sur l'accise* and a corresponding reference to "section 211" [section 134 of Government Bill C-40 entitled *An Act to amend the Excise Tax Act, the Excise Act, 2001 and the Air Travellers Security Charge Act and to make related amendments to other Acts*, received Second Reading on January 30, 2007 and referred to committee (Finance)]

According to section 211, information obtained under that Act cannot be disclosed except in circumstances such as for the purpose of enforcing and administering the Act, to specific officials for enforcement of various Acts, or with the consent of the person.

- Add: *Breast Implant Registry Act / Loi sur le Registre des implants mammaires* and a corresponding reference to "section 11" [section 20 of Private Member's Bill C-312, entitled *An Act to establish and maintain a national Breast Implant Registry*, received First Reading on May 29, 2006]

Section 11 provides that information contained in the Registry can only be communicated with the consent of the person, and the person needs to be informed of the purpose for which the consent is sought. The Registrar may disclose information for the purpose of enforcing the Act, the administration of health care insurance plans, or for the purpose of disciplinary proceedings. Also, unidentifiable information may be disclosed for scientific research or statistical purposes, or when the disclosure is necessary to address the risk to the health of the person.

E. Amendments to Heads of Government Institutions Designation Order

The schedule to the *Access to Information Act* Heads of Government Institutions Designation Order is amended by adding the following in numerical order: (SI/2006-112, in force September 21, 2006)

Item	Column I Government Institution	Column II Position
71.1	Office of the Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund	Administrator

The portion of item 71 of the schedule to the *Access to Information Act* Heads of Government Institutions Designation Order in column II is replaced by the following: (SI/2006-114, in force September 21, 2006)

Item	Column I Government Institution	Column II Position
71	...	Chairperson

The schedule to the Order is amended by adding the following in numerical order:

Item	Column I Government Institution	Column II Position
47.001	Gwich'in Land and Water Board	Chairperson
47.002	Gwich'in Land Use Planning Board	Chairperson
52.01	Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board	Chairperson
52.02	Mackenzie Valley Land and Water Board	Chairperson
71.1	Nunavut Surface Rights Tribunal	Chairperson
71.2	Nunavut Water Board	Chairperson
91.31	Sahtu Land and Water Board	Chairperson
91.32	Sahtu Land Use Planning Board	Chairperson
104.2	Yukon Environmental and Socio-Economic Assessment Board	Chairperson
104.3	Yukon Surface Rights Board	Chairperson

Item 20 of the schedule to the *Access to Information Act* Heads of Government Institutions Designation Order is repealed (SI/2006-65, in force May 3, 2006).

The schedule to the *Access to Information Act* Heads of Government Institutions Designation Order is amended by adding the following in numerical order:
(SI/2006-20, in force February 22, 2006)

Item	Column I Government Institution	Column II Position
84.01	Public Appointments Commission Secretariat	Executive Director

The schedule to the *Access to Information Act* Heads of Government Institutions Designation Order is amended by adding the following in numerical order:
(SI/2006-13, in force February 22, 2006)

Item	Column I Government Institution	Column II Position
75.21	Office of the Registrar of Lobbyists	Registrar

Item 34.2 of the schedule to the *Access to Information Act* Heads of Government Institutions Designation Order is repealed.

Corporate Services

Corporate Services provides financial, human resources, information management/information technology, and general administrative services to support the work of the Office of the Information Commissioner. As well, Corporate Services oversees systems of management control and accountability.

During the reporting year, Corporate Services took steps to develop an internal audit capacity and to put in place a plan for coming into compliance with new responsibilities contained in the *Federal Accountability Act*.

Internal Audit

The Treasury Board of Canada's responsibilities and powers under the Financial Administration Act, as amended by the *Federal Accountability Act*, now includes all matters relating to internal audit in the federal public administration.

The Treasury Board of Canada's new Policy on Internal Audit (the Policy) came into effect on April 1, 2006, and requires that its implementation be phased in between April 1, 2006 and April 1, 2009. The objective of the Policy is to strengthen public sector accountability, risk management, resource stewardship, and good governance by reorganizing and bolstering internal audit on a government-wide basis.

The Policy requires that the Information Commissioner, for the first time, establish an internal audit function, establish an independent audit committee, appoint a chief audit executive, and approve an internal audit plan. The Commissioner will comply.

Consequently, the Commissioner's office is preparing a Treasury Board Submission for additional funding associated with this initiative.

Federal Accountability Act Compliance

The Office of the Information Commissioner (OIC) was advised, on February 22, 2007, by the President of the Treasury Board, that it, as well as the other Officers of Parliament, would be subject to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* as of April 1, 2007.

The legal and operational requirements necessary to comply with both Acts have been put in place. An Access to Information and Privacy Coordinator has been appointed, with full delegation to answer access requests.

As well, the OIC has established a process whereby complaints under the Act against the Information Commissioner can be independently investigated. Former Supreme Court of Canada Justice, the Hon. Peter Cory, has agreed to undertake the role.

Upon implementation of the above-named Acts, the OIC will also become subject to the *Library and Archives of Canada Act*. Arrangements are being made to meet the requirements of the National Librarian and Archivist on the management of information. OIC Personal Information Banks are being registered with the Treasury Board.

Consequently, the Commissioner's office is preparing a Treasury Board Submission for additional funding associated with this initiative.

Financial Performance and Tables

The tables in the following section contain summaries of financial information under the following headings:

- **Main Estimates** – the OIC budget levels as set out in the 2006-2007 Main Estimates;
- **Planned Spending** – the planned spending at the beginning of the fiscal year as set out in the 2006-2007 Report on Plans and Priorities;
- **Total Authorities** – for the 2006-2007 reporting cycle, the “total authorities” column refers to total spending authorities received during the fiscal year; as well as funding received from 2006-2007 Supplementary Estimates;
- **Actual** – the column refers to what is printed in the Public Accounts of Canada for the same fiscal year.

Please note that, in all four of the following tables, the 2006-2007 figures for Total Authorities and Actual Spending do not include final year-end adjustments.

Table 1: Comparison of Planned-to-Actual Spending (including FTEs)

This table offers a comparison of the Main Estimates, planned spending, total authorities, and actual spending for the most recently completed fiscal year, as well as historical figures for actual spending.

(\$ thousands)	2006-2007					
	Actual 2004-2005	Actual 2005-2006	Main Estimates	Planned Spending	Total Authorities	Actual
Assess, investigate, review, pursue judicial enforcement, and provide advice	5 556	5 891	8 181	8 181	8 270	6 652
Total	5 556	5 891	8 181	8 181	8 270	6 652
Plus: Cost of services received without charge	882	831	1 137	1 137	1 137	820
Total Departmental Spending	6 438	6 722	9 318	9 318	9 407	7 472
Full Time Equivalents	52	53	78	78	78	54

Table 2: Resources by Program Activity

The following table provides information on how resources are used for the most recently completed fiscal year.

(\$ thousands)	2006-2007	
	Budgetary	
	Operating	Total
Assess, investigate, review, pursue judicial enforcement, and provide advice		
Main Estimates	8 181	8 181
Total Planned Spending	8 181	8 181
Total Authorities	8 270	8 270
Total Actual Spending	6 652	6 652
Total		
Main Estimates	8 181	8 181
Total Planned Spending	8 181	8 181
Total Authorities	8 270	8 270
Total Actual Spending	6 652	6 652

Table 3: Voted and Statutory Items

This table explains the way Parliament votes resources to the department and basically replicates the summary table listed in the Main Estimates. Resources are presented to Parliament in this format. Parliament approves the voted funding, and the statutory information is provided for information purposes.

(\$ thousands)		2006-2007			
Vote or statutory item	Truncated Vote or Statutory Wording	Main Estimates	Planned Spending	Total Authorities	Actual
40	Operating Expenditures	7 188	7 188	7 277	5 917
(S)	Contributions to Employee Benefit Plans	993	993	993	735
Total		8 181	8 181	8 270	6 652

Table 4: Services Received Without Charge

This table is designed to show the actual costs of services received without charge by a department.

(\$ thousands)	2006-2007
Accommodation provided by Public Works and Government Services Canada	430
Contributions covering employers' share of employees' insurance premiums and expenditures paid by the Treasury Board of Canada	303
Office of the Auditor General - audit services	87
Total 2006-2007 Services Received Without Charge	820

Tableau 3 : Dépenses votées et dépenses législatives

Ce tableau explique comment le Parlement vote des ressources à l'intention du Commissariat. Il est à peu près identique au tableau récapitulatif qui apparaît dans le Budget principal des dépenses. Les ressources sont présentées sous cette forme au Parlement. Celui-ci approuve les crédits votés, et les renseignements requis par la Loi sont fournis à titre informatif.

(en milliers de \$)		2006-2007			
Poste vote ou législatif	Libellé tronqué pour le poste vote ou législatif	Budget principal des dépenses	Dépenses prévues	Dépenses autorisées	Dépenses réelles
40	Dépenses de fonctionnement	7 188	7 188	7 277	5 917
(S)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	993	993	993	735
Total		8 181	8 181	8 270	6 652

Tableau 4 : Services reçus à titre gratuits

Ce tableau indique les dépenses réelles pour les services reçus à titre gratuit par le Commissariat.

(en milliers de \$)		2006-2007	
Locaux fournis par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada		430	
Contributions payées par le Conseil du Trésor du Canada couvrant la quote-part de l'employeur des primes d'assurance des employés		303	
Services de vérification du Bureau du vérificateur général du Canada		87	
Total des services reçus gratuitement en 2006-2007			820

Rendement financier et tableaux

Par ailleurs, le Commissariat a instauré une procédure selon laquelle les plaintes déposées en vertu de la Loi contre le Commissaire à l'information peuvent faire l'objet d'une enquête indépendante. C'est l'honorable Peter Corey, ancien juge à la Cour suprême du Canada, qui assumera ce rôle.

Dans le cadre de la mise en œuvre des deux lois, le Commissariat sera également assujéti à la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives Canada*. Des dispositions sont prises pour répondre aux besoins du bibliothécaire et archiviste national en matière de gestion de l'information. Les banques de renseignements personnels du Commissariat sont en cours d'inscription auprès du Conseil du Trésor.

Les conditions juridiques et opérationnelles nécessaires à l'application des deux lois ont été instaurées. Un coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a été désigné, et il est investi de tous les pouvoirs délégués dont il a besoin pour répondre aux demandes de communication.

Les tableaux suivants résument des renseignements financiers sous les rubriques suivantes :

• **Budget principal des dépenses** – Budget du Commissariat selon le Budget principal des dépenses de 2006-2007.

• **Dépenses prévues** – Dépenses prévues au début de l'exercice selon le Rapport sur les plans et priorités pour 2006-2007.

• **Dépenses autorisées** – Pour l'exercice 2006-2007, la colonne « Dépenses autorisées » renvoie aux autorisations obtenues au cours de l'exercice ainsi que les fonds reçus au titre de Budget supplémentaire des dépenses;

• **Dépenses réelles** – La colonne des « Dépenses réelles » fait référence à ce qui est imprimé dans les Comptes publics du Canada pour le même exercice financier.

Veillez noter que, pour chacun des quatre tableaux suivants, les données de 2006-2007 pour les Dépenses autorisées et les Dépenses réelles n'incluent pas les rajustements finales de fin d'année.

Les Services intégrés

Les Services intégrés fournissent des services financiers, de gestion des ressources humaines, de gestion de l'information et de technologie de l'information et des services administratifs généraux à l'appui des activités du Commissariat à l'information. Ils supervisent également les systèmes de contrôle et de responsabilisation en matière de gestion.

Au cours de l'année visée par le présent rapport, les Services intégrés ont pris des mesures pour l'établissement d'une capacité interne de vérification et d'un plan d'action en vue d'assumer leurs nouvelles responsabilités aux termes de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

La vérification interne

Les responsabilités et pouvoirs conférés au Conseil du Trésor du Canada par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, modifiée par la *Loi fédérale sur la responsabilité*, portent désormais sur toutes les affaires relatives à la vérification interne de l'administration publique fédérale.

La nouvelle politique du Conseil du Trésor sur la vérification interne (la Politique) est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006. Son application progressive s'étendra du 1^{er} avril 2006 au 1^{er} avril 2009. L'objectif de la Politique est de consolider la responsabilisation, la gestion des risques, la gestion des ressources et la bonne gouvernance dans le secteur public en réorganisant et en soutenant la vérification interne à l'échelle fédérale.

En vertu de la Politique, le Commissaire à l'information, pour la première fois, doit créer une fonction de vérification interne, former un comité de vérification indépendant, nommer un directeur de la vérification et approuver un plan de vérification interne. Il se conformera à ces exigences.

Le Commissariat est donc en train d'élaborer une présentation au Conseil du Trésor pour obtenir des fonds supplémentaires à cet égard.

Respect de la Loi fédérale sur la responsabilité

Le 22 février 2007, le Commissariat à l'information a été informé par le président du Conseil du Trésor du Canada qu'il serait, au même titre que les autres hauts fonctionnaires du Parlement, assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à partir du 1^{er} avril 2007.

L'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (*Loi sur l'accès à l'information*) est modifiée par l'ajout des éléments suivants en ordre numérique (TR/2006-13, en vigueur le 22 février 2006) :

Article	Colonne I	Institution fédérale
75.21	Bureau du directeur des lobbyistes	Directeur
		Colonne II
		Poste

L'article 34.2 de l'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (*Loi sur l'accès à l'information*) est abrogé.

Article	Colonne I	Institution fédérale	Colonne II	Poste
84.01	Secrétariat de la Commission	des nominations publiques	Directeur exécutif	

L'article 20 de l'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales, (Loi sur l'accès à l'information) est abrogé (TR/2006-65, en vigueur le 3 mai 2006).

L'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (Loi sur l'accès à l'information) est modifiée par l'ajout des éléments suivants en ordre numérique (TR/2006-20, en vigueur le 22 février 2006) :

Article	Colonne I	Institution fédérale	Colonne II	Poste
47.001	Office gwich'in des terres et des eaux	Président		
47.002	Office gwich'in d'aménagement territorial	Président		
52.01	Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie	Président		
52.02	Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie	Président		
71.1	Tribunal des droits de surface du Nunavut	Président		
71.2	Office des eaux du Nunavut	Président		
91.31	Office des terres et des eaux du Sahtu	Président		
91.32	Office d'aménagement territorial du Sahtu	Président		
104.2	Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon	Président		
104.3	Office des droits de surface du Yukon	Président		

L'annexe du Décret est modifiée par l'ajout des éléments suivants en ordre numérique :

de la Loi, pour l'administration du régime d'assurance maladie ou dans le cadre de procédures disciplinaires. Il est aussi possible de communiquer des renseignements ne permettant pas d'identifier de personnes à des fins scientifiques et statistiques ou lorsque la communication est nécessaire si la santé de la personne est en danger.

E. Modifications au Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales

L'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (Loi sur l'accès à l'information) est modifiée par l'ajout des éléments suivants en ordre numérique (TR/2006-112, en vigueur le 21 septembre 2006) :

Article	Colonne I	Institution fédérale
71.1	Bureau de l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires	Administrateur

La partie de l'article 71 de l'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (Loi sur l'accès à l'information) se trouvant dans la colonne II est remplacé par ce qui suit :
(TR/2006-114, en vigueur le 21 septembre 2006)

Article	Colonne I	Institution fédérale
71	...	Président

et d'utilisation de l'information provenant d'un enregistreur de données de vol, tous les renseignements recueillis dans le cadre de ce processus qui sont confiés au ministre ou qui sont communiqués en vertu d'une entente relative à ce processus sont confidentiels, et le ministre ne doit pas les communiquer ou y donner accès sauf dans certaines circonstances. Par ailleurs, tous les renseignements enregistrés à bord sont confidentiels et ne doivent pas être communiqués.

- Modification : article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu, déjà à l'annexe II

D'après une modification proposée à l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu [projet de loi C-33 du gouvernement, la Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, dont des modifications concernant les organismes d'investissement étranger et les fiduciaires de non résidents et prévoyant l'expression bilingue des dispositions de la Loi. Le projet de loi a fait l'objet d'une première lecture le 22 novembre 2006], le ministre du Patrimoine peut communiquer des renseignements sur les contribuables à l'égard d'un certificat canadien de production

cinématographique ou magnétoscopique à certaines personnes, par exemple des employés dont le mandat est, entre autres, de faciliter la production

cinématographique ou magnétoscopique dans le cadre de l'administration ou de l'exécution du programme.

- Ajout : Loi de 2001 sur l'accise / Excise Act, 2001 et d'un renvoi correspondant à l'article 211. [article 134 du projet de loi C-40 du gouvernement, la Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, la Loi de 2001 sur l'accise, la Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien et d'autres lois en conséquence. Le projet de loi a fait l'objet d'une deuxième lecture le 30 janvier 2007 et a été renvoyé à un comité (le Comité des finances)].

Selon l'article 211, les renseignements obtenus en vertu de la Loi ne peuvent être communiqués sauf dans certaines circonstances, par exemple dans le cadre de l'administration et de l'exécution de la Loi, à certains fonctionnaires pour l'exécution de diverses lois ou avec le consentement de l'intéressé.

- Ajout : Loi sur le Registre des implants mammaires / Breast Implant Registry Act et d'un renvoi correspondant à l'article 11 [article 20 du projet de loi C-312 d'initiative parlementaire, la Loi prévoyant l'établissement et la tenue d'un registre national des implants mammaires]. Le projet de loi a fait l'objet d'une première lecture le 29 mai 2006.

L'article 11 prévoit que les renseignements contenus dans le Registre ne peuvent être communiqués qu'avec le consentement de l'intéressé, qui doit être informée de la raison pour laquelle son consentement est sollicité. Le directeur du registre peut communiquer des renseignements dans le cadre de l'exécution

- Ajout : *Loi sur le règlement des revendications particulières / Specific Claims Resolution Act* et renvoi correspondant à l'article 38 et aux paragraphes 62(2) et 75(2) [article 79 de la *Loi sur le règlement des revendications particulières*; L.C. (2003), ch. 23]

L'article 38 et les paragraphes 62(2) et 75(2) prévoient que les renseignements concernant une revendication particulière ne peuvent pas être communiqués, à moins que les parties à la revendication y consentent, que les audiences doivent être publiques si nécessaire et que la Commission ou le Tribunal peuvent prendre les mesures qu'ils jugent utiles pour protéger les documents confidentiels dans certaines circonstances.

D. Modifications proposées aux annexes I et II

Dans la législation devant le Parlement, on propose que les institutions suivantes soient ajoutées à l'annexe I :

- Office des pêches du Canada / Canada Fisheries Tribunal [article 216 du projet de loi C-45, la *Loi concernant le développement durable des pêches dans les eaux côtières et les eaux intérieures du Canada*, qui a fait l'objet d'une deuxième lecture le 23 février 2007]
- Directeur du Registre des implants mammaires / Registrar of the Breast Implant Registry [article 19 du projet de loi C-312, la *Loi prévoyant l'établissement et la tenue d'un registre national des implants mammaires*, qui a fait l'objet d'une première lecture le 29 mai 2006]

Les modifications suivantes sont proposées à l'annexe II :

- Remplacement de la mention aux « paragraphes 4.79(1) et 6.5(5) » en regard de la mention « *Loi sur l'aéronautique* » par la mention « paragraphes 4.79(1), aux articles 5.392 et 5.393, aux paragraphes 5.394(2), 6.5(5), 22(2) et 24.1(4) et à l'article 24.7 » [Projet de loi d'intérêt public C-6 du gouvernement, la *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et d'autres lois en conséquence*, le projet de loi a été renvoyé au Comité des transports, de l'infrastructure et des collectivités le 7 novembre 2006]

Les nouvelles dispositions proposées prévoient que, si le détenteur d'un document d'aviation canadien a un système de gestion doté d'une procédure exigeant de ses employés (ou les y incitant) qu'ils lui révèlent tout fait ou circonstance pouvant représenter un danger pour la sécurité des activités aéronautiques, ces renseignements sont confidentiels, et le ministre ne doit pas les communiquer, à moins de circonstances particulières. De plus, si l'utilisateur d'un aéronef a un système de gestion doté d'un processus de collecte, d'analyse

L'article 108 prévoit que les déclarations d'une personne identifiable ne doivent être examinées que par des personnes employées par l'Institut ou dans certaines circonstances, par exemple dans le cadre d'une poursuite judiciaire ou conformément à une entente conclue aux termes de l'article 106. De plus, le statisticien en chef des Premières nations peut autoriser la communication de certains renseignements précis.

- Modification : article 17 de la *Loi sur la statistique* approuvant déjà à l'annexe II La *Loi modifiant la Loi sur la statistique* (L.C. (2005), ch. 31) est entrée en vigueur au moment où elle a reçu la sanction royale, le 29 juin 2005. Un article est ajouté à la Loi, changement qui affecte l'article 17 :

18.1 (1) Les articles 17 et 18 cessent de s'appliquer aux renseignements contenus dans les relevés de tout recensement de la population fait entre 1910 et 2005 quatre-vingt-douze ans après la tenue du recensement.

(2) La même règle s'applique à l'égard de tout recensement de la population fait en 2006 ou par la suite, mais seulement si la personne visée par les renseignements consent, lors du recensement, à ce que ceux-ci cessent d'être protégés quatre-vingt-douze ans plus tard.

(3) Lorsque les articles 17 et 18 cessent de s'appliquer aux renseignements visés aux paragraphes (1) et (2), ceux-ci sont placés sous la garde et la responsabilité de Bibliothèque et Archives du Canada.

Rappelons qu'un examen obligatoire est prévu concernant l'application et le fonctionnement du paragraphe 18.1(2) [article 2].

- Ajout : *Loi électorale du Canada / Canada Elections Act* et renvoi correspondant à l'article 540 [article 172.01 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*]

L'article 540 prévoit qu'aucun document électoral ni aucun document ayant trait à l'inscription au Registre des électeurs ne peut être inspecté ou produit à moins d'une ordonnance judiciaire. Il y a deux exceptions à cette règle : l'inspection dans le cadre d'une enquête en vertu de l'article 510 et une poursuite en raison d'une infraction à la Loi.

- Modification : Suppression de la Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre / *Softwood Lumber Products Export Charge Act* et du renvoi correspondant à l'article 20 et remplacement par la Loi de 2006 sur les droits d'exportation de produits de bois d'œuvre / *Softwood Lumber Products Export Charge Act*, 2006 et d'un renvoi correspondant à l'article 84 [Articles 118 et 119 de la Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre, L.C. (2006), ch. 13, entrés en vigueur ou réputés être entrés en vigueur le 12 octobre 2006]
- L'article 84 prévoit que les renseignements, de quelque sorte que ce soit et sous quelque forme que ce soit, concernant une ou plusieurs personnes, qui ont été obtenus par ou pour le ministre aux fins de la présente Loi, ainsi que les renseignements tirés de ces renseignements, ne doivent pas être communiqués. Il existe des exceptions, par exemple pour l'administration ou l'exécution de la présente Loi ou d'autres lois, comme la Loi sur les douanes, dans le cadre de poursuites au criminel ou d'une action en justice aux termes d'un accord commercial international, lorsque le ministre peut fournir aux personnes compétentes des renseignements confidentiels concernant un risque imminent de blessure ou de décès pour une personne, ou lorsque l'intéressé y consent. De plus, nonobstant toute autre loi du Parlement ou autre, aucun fonctionnaire ne peut être tenu, relativement à une action en justice, de donner ou de produire des éléments de preuve concernant des renseignements confidentiels.
- Modification : article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu, apparaissant déjà à l'annexe II
 - L'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu a été modifié pour permettre à l'Agence du revenu du Canada de communiquer au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, à la Gendarmerie royale du Canada et au Service canadien de renseignement de sécurité des renseignements sur les organisations caritatives soupçonnées de participer à des activités de financement du terrorisme. Les modifications apportées à l'article 241 prévoient qu'un fonctionnaire peut révéler certains renseignements dans certaines circonstances aux fins de l'administration et de l'exécution de la Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité) [Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence, L.C. (2006), ch. 12; entrée en vigueur le 10 février 2007; TR/2007-18]
- Ajout : la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations / *First Nations Fiscal and Statistical Management Act* et d'un renvoi correspondant à l'article 108 [article 148 de la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations, L.C. (2005), ch. 9; entré en vigueur le 1^{er} avril 2006; TR/2006-0059]

L'article 24.3 prévoit que tous les renseignements obtenus au sujet d'un client sont confidentiels et ne doivent pas être communiqués sauf pour l'administration ou l'exécution de la Loi, dans le cadre de poursuites en raison d'une infraction ou au ministre du Revenu national aux fins de l'administration ou de l'exécution de la Loi de l'impôt sur le revenu ou de la Loi de la taxe d'accise, ou avec le consentement de l'intéressé.

[responsabilité]

- Ajout : Loi sur le développement des exportations / Export Development Act et un renvoi correspondant à l'article 24.3 [articles 172 et 179 de la Loi fédérale sur la

Les modifications suivantes ont été apportées à l'annexe II :

(iii) Modifications à l'annexe II

« d'institution gouvernementale », lorsque cette disposition entrera en vigueur le 1er septembre 2007, les sociétés d'Etat et leurs filiales en propriété exclusive seront supprimées de l'annexe I, car elles seront incluses dans la partie b) de la définition.

Puisque la Loi fédérale sur la responsabilité prévoit une nouvelle définition

Lobbying [articles 90 et 91 de la Loi fédérale sur la responsabilité]

- Bureau du directeur des lobbyists et adjonction / Office of the Registrar of Lobbyists : Commissariat au lobbying / Office of the Commissioner of Lobbying [articles 90 et 91 de la Loi fédérale sur la responsabilité]

- Centre canadien des armes à feu / Canadian Firearms Centre [DORS/2006-99; 17 mai 2006; le programme a été transféré à la GRC]

ce qui suit :

L'annexe I de la Loi sur l'accès à l'information a été modifiée par la suppression de

(ii) Institutions modifiées par suppression à l'annexe I

- Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières of First Nations Specific Claims [article 78 de la Loi sur le règlement des revendications particulières, L.C. (2003), ch. 23]

[responsabilité]

Servants Disclosure Protection Tribunal [article 221 de la Loi fédérale sur la

Integrity Commission; Greffe du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles / Registry of the Public

- Commissariat à l'intégrité du secteur public / Office of the Public Sector

- Bureau de l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires / Office of the Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund [DORS/2006-0217; 21 septembre 2006]
- Secrétaire de la Commission des nominations publiques / Public Appointments Commission Secrétaire [DORS/2006-70; 17 mai 2006]
- Conseil de gestion financière des premières nations / First Nations Financial Management Board; Institut de la statistique des premières nations / First Nations Statistical Institute; Commission de la fiscalité des premières nations / First Nations Tax Commission [article 147 de la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations; L.C. (2005), ch. 9, entré en vigueur le 1^{er} avril 2006; TR/2006-0059]
- Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée / Assisted Human Reproduction Agency of Canada [article 72 de la Loi sur la procréation assistée, L.C. (2004), ch. 2; entré en vigueur le 12 janvier 2006; TR/2005/42]
- Commission canadienne du blé / Canadian Wheat Board
- Fondation Asie-Pacifique du Canada / Asia-Pacific Foundation of Canada
- Fondation canadienne pour l'innovation / Canada Foundation for Innovation
- Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable / Canada Foundation for Sustainable Development Technology
- Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire / Canada Millennium Scholarship Foundation
- La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau / The Pierre Elliott Trudeau Foundation
- Bureau du vérificateur général du Canada / Office of the Auditor General of Canada
- Bureau du directeur général des élections / Office of the Chief Electoral Officer
- Commissariat aux langues officielles / Office of the Commissioner of Official Languages
- Commissariat à l'information / Office of the Information Commissioner
- Commissariat à la protection de la vie privée / Office of the Privacy Commissioner

[articles 165 à 171 de la Loi fédérale sur la responsabilité]

- Société d'atténuation des répercussions du projet gazier Mackenzie / Corporation for the Mitigation of Mackenzie Gas Project Impacts [article 210 de la Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 2 mai 2006, L.C. (2006), ch. 4, entré en vigueur le 10 novembre 2006; TR/2006-0132]
- Bureau du directeur des poursuites pénales / Office of the Director of Public Prosecutions [article 129 de la Loi fédérale sur la responsabilité]
- Les institutions suivantes ont été ajoutées à l'annexe I :

(i) Institutions ajoutées à l'annexe I

C. Modifications aux annexes I et II

- (e) soit une première nation reconnue, au sens de la Loi sur la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des premières nations.
- Le projet de loi propose la modification de l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels par l'adjonction suivante au paragraphe 8(6) :
- Le projet de loi d'intérêt privé S-216 du Sénat, la Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada, a fait l'objet d'une deuxième lecture et été renvoyé à un comité (Peuples autochtones) le 13 décembre 2006. Le Comité s'est réuni les 27 et 28 février 2007.
- (iii) Modifications proposées suite au projet de loi S-216

- 26.1 Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, le responsable d'une institution fédérale peut communiquer tout ou partie d'un document assujéti à la présente loi s'il conclut que l'intérêt public justifie nettement les pertes, atteintes ou préjudices qui peuvent en résulter. Toutefois, le responsable ne peut communiquer aucun renseignement relatif à la sécurité nationale en vertu du présent article [article 3].
- Ajoute l'article 26.1 :
- vérification [article 2].
- été remis à l'institution dans les deux ans qui suivent la date du début de la vérification, si le rapport définitif a été publié ou si aucun rapport définitif n'a été remis à l'institution fédérale, ou tout document de travail se rapportant à la communication tout rapport préliminaire d'une vérification interne d'une institution fédérale, il ne peut s'autoriser du paragraphe (1) pour refuser de communiquer tout rapport préliminaire d'une vérification interne d'une institution fédérale, ou tout document de travail se rapportant à la
- Modifie le paragraphe 22.1 (2) :

L'article 12 du projet de loi C-12 prévoit une modification de coordination avec le projet de loi C-2, comme suit :

En cas de sanction du projet de loi C-2, déposé au cours de la 1^{re} session de la 39^e législature et intitulé *Loi fédérale sur la responsabilité* (l'« autre loi »), à la date d'entrée en vigueur de l'article 1 de la présente loi ou à celle, si elle est postérieure, de l'article 154 de l'autre loi, l'alinéa 35(2)c) de la version française de la *Loi sur l'accès à l'information* est remplacé par ce qui suit :

c) un tiers, s'il est possible de le joindre sans difficultés, dans le cas où le Commissaire à l'information a l'intention de recommander, aux termes du paragraphe 37(1), la communication de tout ou partie d'un document qui contient ou est, selon lui, susceptible de contenir des secrets industriels du tiers, des renseignements visés aux alinéas 20(1)b) ou b.1) qui ont été fournis par le tiers ou des renseignements dont la communication risquerait, selon lui, d'entraîner pour le tiers les conséquences visées aux alinéas 20(1)c) ou d).

(iii) Modifications proposées suite au projet de loi S-223

Le projet de loi S-223 du Sénat, la *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information* (il a été accepté en première lecture le 15 février 2007 et a fait l'objet d'une deuxième lecture le 1^{er} mars 2007), propose ce qui suit:

Modifie le paragraphe 16.1 (1) de la Loi:

16.1(1) Sont tenus de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés ou obtenus par eux ou pour leur compte dans le cadre de tout examen, enquête ou vérification fait par eux ou sous leur autorité :

- a) le vérificateur général du Canada;
- b) le commissaire aux langues officielles du Canada;
- c) le Commissaire à l'information;
- d) le Commissaire à la protection de la vie privée.

(2) Toutefois, aucun des responsables d'une institution fédérale mentionnés à l'un des alinéas (1)a) à d) ne peut s'autoriser du paragraphe (1) pour refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés par lui ou pour son compte dans le cadre de toute enquête ou vérification faite par lui ou sous son autorité une fois que l'enquête ou la vérification et toute instance afférente sont terminées [article 1].

mise à l'essai ou de la mise en œuvre par celle-ci de plans de gestion des urgences au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des urgences* et, d'autre part, portent sur la vulnérabilité des bâtiments ou autres ouvrages de ce tiers, ou de ses réseaux ou systèmes, y compris ses réseaux ou systèmes informatiques ou de communication, ou sur les méthodes employées pour leur protection [article 8].

Modifie le paragraphe 20(6) :

(6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document qui contient les renseignements visés à l'un ou l'autre des alinéas (1)*b*) à *d*) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé ou la sécurité publiques ou la protection de l'environnement; ces raisons doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à la sécurité de ses ouvrages, réseaux ou systèmes, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations — qu'il mène [paragraphe 8(2)].

Modifie le paragraphe 27(1) :

27(1) Le responsable d'une institution fédérale qui a l'intention de communiquer un document fait tous les efforts raisonnables pour donner au tiers intéressé, dans les trente jours suivant la réception de la demande, avis écrit de celle-ci ainsi que de son intention, si le document contient ou s'il est, selon lui, susceptible de contenir des secrets industriels du tiers, des renseignements visés aux alinéas 20(1)*b*) ou *b*.1) qui ont été fournis par le tiers ou des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement, selon lui, d'entraîner pour le tiers les conséquences visées aux alinéas 20(1)*c*) ou *d*) [article 9].

Modifie l'alinéa 35(2)*c*) :

(c) un tiers, s'il est possible de le joindre sans difficultés, dans le cas où le Commissaire à l'information a l'intention de recommander, aux termes du paragraphe 37(1), la communication de tout ou partie d'un document qui contient ou est, selon lui, susceptible de contenir des secrets industriels du tiers, des renseignements visés aux alinéas 20(1)*b*) ou *b*.1) qui ont été fournis par le tiers ou des renseignements dont la communication risquerait, selon lui, d'entraîner pour le tiers les conséquences visées aux alinéas 20(1)*c*) ou *d*) [article 10].

(iii) Modifications suite à la promulgation d'autres Lois

Le projet de loi C-34 du gouvernement, la Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique, a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006 (Lois du Canada (2006), ch. 10) et entrera en vigueur au moment de la proclamation. Il prévoit l'adjonction suivante :

Ajoute l'alinéa 13(3)e) à la Loi :

(e) du conseil de la première nation participante, au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique :

Modifie l'alinéa 8(2)f) de la Loi sur la protection des renseignements personnels :
 f) communication aux termes d'accords ou d'ententes conclus d'une part entre le gouvernement Canada ou l'un de ses organismes et, d'autre part, le gouvernement d'une province ou d'un Etat étranger, une organisation internationale d'Etats ou de gouvernements, le conseil de la première nation de Westbank, le conseil de la première nation participante — au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique — ou l'un de leurs organismes, en vue de l'application des lois ou pour la tenue d'enquêtes licites;

Ajoute l'alinéa 8(7)e) la Loi sur la protection des renseignements personnels :

(e) du conseil de la première nation participante, au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique.

B. Modifications proposées à la Loi sur l'accès à l'information

(i) Modifications proposées suite au projet de loi C-12

Le projet de loi C-12 du gouvernement (projet C-78 à la dernière session), la Loi concernant la gestion des urgences et modifiant et abrogeant certaines lois (il a été accepté en première lecture par le Sénat le 11 décembre 2006 et a fait l'objet d'un débat en deuxième lecture le 1er mars 2007), propose de modifier les articles suivants de la Loi :

Ajoute au paragraphe 20(1) :

b.1) des renseignements qui, d'une part, sont fournis à titre confidentiel à une institution fédérale par un tiers en vue de l'élaboration, de la mise à jour, de la

ARTICLE	DESCRIPTION
1 ^{er} mars 2007	
3.01	Précisions : sociétés d'État
21(1)b)	Avis, etc.
21(2)b)	Décisions
47(2)	Autorisation de dénoncer des infractions
63(2)	Démonstration autorisée
1 ^{er} avril 2007	
16.1	Exceptions pour : le vérificateur général du Canada, le commissaire aux langues officielles du Canada, le Commissaire à l'information, et la Commissaire à la protection de la vie privée.
16.3	Exception pour le Directeur général des élections
18b)d)	Intérêts économiques du Canada
15 avril 2007	
16.4	Exception pour le commissaire à l'intégrité du secteur public
16.5	Exception pour les documents reliés à la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles
1 ^{er} septembre 2007	
3	Définition institution fédérale
3.1	Précision : information relative à l'administration générale
4(2.1)	Responsable de l'institution: devoir d'assistance et en temps utile
18.1	Exceptions spécifiques pour certaines sociétés d'État
20.1	Exception spécifique : l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public
20.2	Exception spécifique : l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada
20.4	Exception spécifique : la corporation du Centre national des Arts
68.1	Exclusion spécifique : la Société Radio-Canada
68.2	Exclusion spécifique : Énergie atomique du Canada, limitée
77(1)a)a.1)	Règlements : format

Modifications et propositions législatives et réglementaires à la Loi sur l'accès à l'information

A. Modifications touchant la Loi

(i) Modifications suite à la promulgation de la Loi fédérale sur la responsabilité

Le projet de loi C-2 du gouvernement, la Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation (la Loi fédérale sur la responsabilité), a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006 [Lois du Canada (2006), ch. 9]] et cause ou causera les modifications suivantes :

ARTICLE	DESCRIPTION
3	Définitions Ministre désigné Responsable d'institution fédérale Document
3.2	Désignation d'un ministre
22.1	Exception pour les vérifications internes
31	Plainte écrite : délai
35(2)c)	(version française seulement) Présenter des observations
36(3)	Preuve dans d'autres procédures
54(1)(2)(4)	Nomination du Commissaire à l'information
58(2)	(version française seulement) Assistance technique
59(2)	Affaires internationales et défense
70(c.1)(1.1)	Responsabilités du ministre désigné
72.1	Rapport sur les dépenses
77(1)i)	Règlements : Critères pour l'Annexe I

27 F.T.R. 194. Elle s'est dite persuadée que « certaines pièces qu'on se propose de communiquer contiennent des renseignements de nature financière », que « la demanderesse tient pour confidentiels certains renseignements qu'elle a fournis à l'ACDI » et « qu'elle [les] a toujours considérés comme tels ».

La Cour n'a cependant pas estimé que les renseignements étaient confidentiels selon une norme objective. L'exception prévue à l'alinéa 20(1)b) ne s'appliquait donc pas [par. 35].

Quant à l'exception prévue à l'alinéa 20(1)c), la Cour a conclu que les preuves fournies par la demanderesse étaient trop spéculatives pour attester le risque vraisemblable de perte financière et de préjudice concurrentiel si les documents étaient communiqués [par. 36].

Enfin, concernant l'applicabilité de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)d), la Cour a également estimé que les preuves fournies ne suffisaient pas à attester que la communication des documents risquait vraisemblablement de compromettre la position de la demanderesse dans le cadre de négociations contractuelles ou autres [par. 37-38]. La Cour a conclu que la demanderesse ne s'était pas acquittée du fardeau de la preuve pour obtenir l'application de l'exception prévue à l'article 20 et a rejeté la requête [par. 39-40].

Issue de l'affaire

La demande a été rejetée. SNC Lavallin a fait appel du jugement.

Mesures prises/prévues

L'audition de l'appel sera inscrite sous peu au calendrier.

statuant qu'un tiers peut invoquer l'exception relative aux renseignements personnels prévue à l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Après ce jugement, l'affaire SNC Lavallin a repris son cours, et toutes les parties ont déposé leur mémoire des faits et du droit. Les observations du Commissaire à l'information se sont limitées à la question de l'article 19 : il invitait la Cour d'appel fédérale à clarifier les questions soulevées par le fait que des tiers invoquent l'exception relative aux renseignements personnels, par exemple celle de savoir qui, des parties, doit assumer le fardeau de prouver qu'aucune exception ne s'applique à la communication de renseignements personnels si les documents en question en contenaient.

Questions en litige

La principale question dont la Cour a été saisie en appel concernait l'applicabilité des alinéas 20(1)b), c) et d) de la Loi aux documents que le ministre avait l'intention de communiquer au demandeur. SNC Lavallin estime que la Cour fédérale a erré en concluant qu'il n'existait pas suffisamment de preuves pour appliquer ces exceptions. Le ministre considère pour sa part que le jugement de la Cour fédérale devait être confirmé. Quant au Commissaire à l'information, il a formulé des observations concernant l'article 19 : selon lui, l'appelante n'avait pas fait la preuve qu'il y avait d'autres renseignements personnels dans le document, outre ceux reconnus par la Cour fédérale.

Conclusions

La Cour fédérale a conclu qu'un tiers habilité à formuler des observations en vertu de l'article 28 n'a pas le droit d'invoquer d'exception en vertu de l'article 19 de la Loi [par. 24]. SNC Lavallin ne pouvait pas s'appuyer sur l'exception obligatoire prévue à l'article 19 de la Loi pour répondre à l'avis reçu à cet égard en vertu de l'article 27 de la Loi [par. 27].

Malgré cette conclusion, la Cour fédérale a tenu compte des documents en cause, des éléments utiles de la définition de « renseignements personnels » et des principes d'interprétation fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* et s'est dite persuadée « qu'aucune autre exception afférente à l'article 19 de la Loi n'est justifiée à part celles qui ont été initialement proposées au nom des défendeurs (...) » [par. 27].

Quant à l'applicabilité de l'exception prévue à l'article 20, la Cour a appliqué l'analyse proposée dans *Air Atonabee Ltd. c. Canada (ministre des Transports)*,

La demande de communication avait été adressée à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) le 15 décembre 2000. Le demandeur voulait obtenir des documents de travail ayant trait à la vérification, notamment tous les documents employés par les vérificateurs et par l'ACDI dans le cadre de la vérification intégrée (février 1999) du projet de protection et de mise en valeur du Nil. Le demandeur avait aussi indiqué qu'il avait lu le rapport de vérification et que la vérification avait notamment relevé des problèmes relatifs aux objectifs du projet.

Comme le prévoit l'article 27 de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'ACDI a remis à SNC Lavallin des documents répondant à la demande, afin que l'entreprise puisse faire des observations sur la communication prévue. SNC Lavallin a formulé des observations sur les raisons pour lesquelles les documents ou des parties des documents ne devraient pas être communiqués. Le responsable de l'ACDI a décidé de communiquer les documents ou des parties des documents.

SNC Lavallin a demandé un contrôle judiciaire à la Cour fédérale en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, affirmant que les documents contenaient des renseignements qui devraient être exemptés en vertu des articles 20 (renseignements commerciaux confidentiels d'un tiers) et 19 (renseignements personnels). La Cour fédérale a rejeté la demande.

SNC Lavallin a fait appel du jugement de la Cour fédérale au motif, entre autres, que le juge saisi de la demande aurait erré en droit en concluant qu'un tiers n'avait pas le droit d'invoquer d'exception en vertu de l'article 19 de la Loi et qu'il avait erré dans les faits en concluant qu'aucune autre exception en vertu de l'article 19 n'était justifiée en dehors des exceptions prévues par le ministre. Le Commissaire à l'information a adressé une requête à la Cour d'appel fédérale pour demander le statut d'intervenant dans l'affaire, et il l'a obtenu à titre de partie à l'instance.

À la demande de SNC Lavallin, la Cour d'appel fédérale a ordonné, le 4 septembre 2003, que l'appel soit suspendu en attendant que soit connue la décision dans l'affaire Heinz (Canada (procureur général) c. H.J. Heinz Company of Canada, dossier A-161-03). Dans l'affaire Heinz, se posait également la question de savoir si un tiers demandant un contrôle judiciaire d'une décision du gouvernement concernant la communication de documents en vertu de l'article 44 pouvait invoquer l'exception prévue à l'article 19. La Cour suprême a rendu son jugement définitif le 21 avril 2006 dans l'affaire Heinz, la majorité des juges

2) Canada (ministre de l'Industrie) c. Canada (Commissionnaire à l'information)
A-107-06, Cour d'appel fédérale

Le ministre de l'Industrie a fait appel de la décision de la Cour fédérale (*Canada (Commissionnaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Industrie)*, 2006 C.F. 132, dossier T-421-04, 13 février 2006, juge Kelen. (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, pp. 61-66). La Cour fédérale a ordonné au statisticien en chef de communiquer des documents relatifs aux recensements de 1921, 1931 et 1941 dans huit circonscriptions précises, documents qui avaient été demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* en novembre 2001 pour le compte de trois bandes autochtones dans le seul but de justifier ou de valider des revendications territoriales.

L'appel a été entendu par la Cour d'appel fédérale le 27 mars 2007. La décision est en délibéré, et l'issue de l'affaire sera communiquée dans le rapport annuel de l'année prochaine.

3) Canada (ministre de l'Environnement) c. Canada (Commissionnaire à l'information)
dossier A-502-06, Cour d'appel fédérale

Appel et pourvoi incident de la décision de la Cour fédérale dans *Commissionnaire à l'information du Canada c. Canada (ministre de l'Environnement)*, 2006 CF 1235, dossier T-555-05 (17 octobre 2006), juge Kelen.

D. Affaires en cours - Le Commissionnaire à l'information comme intervenant

1) SNC Lavalin Inc. Canada (ministre de la Coopération internationale, ministre des Affaires étrangères) et Canada (Commissionnaire à l'information)
A-309-03

Le Commissionnaire à l'information est un intervenant dans cet appel d'un jugement rendu par le juge Gibson, de la Cour fédérale, dans *SNC Lavalin Inc. c. Canada (ministre de la Coopération internationale et ministre des Affaires étrangères)*, 2003 C.F.P. 681, dossier T-387-01, 30 mai 2003.

du 1^{er} janvier 1997 au 4 novembre 2000. Il s'agit de savoir si les emplois du temps sont exemptés, dans leur intégralité, pour des raisons de confidentialité (article 19) ou de sécurité (article 17).

Cette affaire devrait être entendue par la Cour fédérale à l'automne 2007.

4) Canada (Commissionnaire à l'information) c. Canada (ministre des Transports)

T-1211-05, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, pp. 70-71)

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus du ministre des Transports de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait aux emplois du temps du ministre Collenette du 1^{er} juin au 5 novembre 1999. Il s'agit de savoir si ces documents, conservés au cabinet du ministre, sont assujettis au droit d'accès.

Cette affaire devrait être entendue par la Cour fédérale à l'automne 2007.

C. Affaires en cours – Le Commissaire comme intime

1) Canada (procureur général) c. Canada (Commissionnaire à l'information)

dossier T-531-06 (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, p. 71.)

Le 23 mars 2006, le procureur général du Canada a déposé une demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*. La demande de contrôle à la légalité des décisions rendues par le représentant du Commissaire à l'information, exigeant que l'avocat et divers témoins préservent la confidentialité des questions posées, des réponses données et des éléments utilisés pendant le témoignage sous serment des divers témoins assignés à comparaître devant le représentant du Commissaire à l'information aux fins d'une enquête concernant une plainte déposée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* contre le ministre des Affaires indiennes et du Nord du Canada.

Une audience est prévue pour le 26 avril 2007. Le prochain rapport annuel rendra compte de l'issue de l'affaire.

B. Affaires en cours – le Commissaire comme requérant

- 1) *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de la Défense nationale)*
T-210-05, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, pp. 69-70)

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire adressée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant le refus du ministre de la Défense nationale de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi au sujet des réunions du groupe M5 en 1999. Il s'agit de savoir si les documents retenus au cabinet du ministre de la Défense concernant ses obligations ministérielles sont assujettis au droit d'accès.

Cette affaire devrait être entendue par la Cour fédérale à l'automne 2007.

- 2) *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier ministre)*
T-1209-05, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, p. 70)

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus d'un ancien Premier ministre de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait à ses emplois du temps de janvier 1994 au 25 juin 1999. Il s'agit de savoir si les emplois du temps conservés au cabinet du Premier ministre sont assujettis au droit d'accès.

Cette affaire devrait être entendue par la Cour fédérale à l'automne 2007.

- 3) *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*
T-1210-05, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2005-2006, p. 70)

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus du Commissaire de la GRC de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait aux emplois du temps de l'ancien Premier ministre Chrétien

communication dans l'intérêt public, excepté le fait que le MMT était un dossier actif. On ne pouvait dire si la sous-ministre avait évalué les principes applicables à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire si elle s'était demandée s'il était possible de communiquer l'information sans compromettre l'efficacité du gouvernement [par. 79].

Le juge a conclu dans les termes suivants :

« [Traduction] Ayant examiné attentivement la procédure d'évaluation du ministre en fonction de la norme du caractère raisonnable, je conclus qu'il n'existe pas de motifs suffisants fournis à l'appui du refus du ministre de communiquer l'information demandée. Selon moi, l'analyse de la sous-ministre était quelque peu capricieuse. Des parties ont encore été communiquées après même que la sous-ministre a décidé que la communication compromettrait l'efficacité de l'action gouvernementale, sans que la situation ait guère changé. Par ailleurs, une grande partie des renseignements que la sous-ministre refusait de communiquer de crainte de compromettre l'efficacité du gouvernement ne relèvent pas, dans cette analyse, de l'article 21. »

Le juge Kelen a également fait remarquer qu'on ne l'avait pas saisi d'éléments de preuve attestant à l'appui de la décision du ministre, que la communication des passages controversés compromettrait l'action gouvernementale concernant le dossier MMT [par. 81].

La décision du ministre, selon le juge, de maintenir l'exemption des parties des passages controversés ne tenait pas devant un examen attentif et était déraisonnable dans les circonstances [par. 82].

Issue de l'affaire

La demande a été accueillie.

La Cour a ordonné au ministre de communiquer les parties des passages controversés non assujettis aux exceptions discrétionnaires prévues à l'article 21. Quant aux parties auxquelles l'article 21 s'appliquait, la Cour a ordonné qu'elles soient renvoyées au ministre pour que celui-ci détermine de nouveau, motifs à l'appui, s'il y avait lieu ou non de les communiquer au demandeur, compte tenu de l'intérêt public dans la communication, d'une part, et de la protection de l'efficacité des procédures internes du gouvernement, d'autre part.

Le ministre a fait appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale, et le Commissaire à l'information a déposé un pourvoi incident.

3) *Applicabilité de l'alinéa 21(1)b) de la Loi : les passages controversés contiennent-ils des « comptes rendus de consultations ou délibérations » ?*

Rappelant que l'on n'a guère, jusqu'ici, fait d'examen judiciaire de l'alinéa 21(1)b) [par. 64], le juge Kelen s'est inspiré des commentaires formulés dans une instance et de l'interprétation proposée dans le guide et les lignes directrices du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information. Il a estimé que les termes « compte rendu », « consultations » et « délibérations » devraient être entendus dans leur sens ordinaire et habituel, conformément au guide du Conseil du Trésor. Il a conclu que, compte tenu des définitions retenues, les renseignements factuels doivent généralement être exclus du champ d'application de l'alinéa 21(1)b) et que, par conséquent, la partie des passages controversés contenant selon lui des renseignements de nature largement factuelle ne pouvaient être exemptés en vertu de cette disposition [par. 67-68].

Reconnaissant que, dans le contexte du mémoire au Cabinet, il peut manifestement y avoir un chevauchement considérable entre la portée des documents couverts par chaque alinéa (21(1)a) et b)), le juge Kelen s'est dit convaincu, qu'en l'espèce, les parties des passages controversés entrant dans le champ d'application de l'alinéa 21(1)a) sont également exemptées en vertu de l'alinéa 21(1)b) [par. 68].

Le juge a conclu que les exceptions prévues à l'article 21 s'appliquaient à une partie, mais pas à la totalité, des passages sur lesquels ils furent appliqués.

b) Le ministre a-t-il licitement exercé son pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer les passages controversés auxquels s'appliquaient les exceptions prévues à l'article 21?

Le juge Kelen a rappelé que c'est au ministre qu'incombe la tâche de convaincre la Cour qu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable [par. 70].

Selon le juge Kelen, il était manifeste, d'après le document, que le ministre avait refusé de communiquer les passages controversés parce que le MMT reste un dossier politique actif pour le gouvernement. Les documents fournis ne donnaient pas d'autres motifs au refus du ministre. Le juge a ajouté que le représentant du ministre, dans l'examen comparatif des intérêts militait pour ou contre la communication, avait estimé que le caractère actuel du dossier du MMT était une raison primordiale de refuser la communication [par. 73 et 75].

S'inspirant de la jurisprudence, le juge Kelen a conclu que le ministre devait évaluer l'intérêt public de la communication ou de la non communication et peser ces intérêts contradictoires en fonction de l'objet de la Loi [par. 76].

En l'espèce, le juge Kelen a conclu que le contre-interrogatoire confidentiel de la sous-ministre n'avait pas permis de trouver de justification à la non

aux termes de l'alinéa 69(1b) de la Loi. La Cour d'appel a ajouté que cette partie devait être renvoyée au ministre pour qu'il puisse invoquer toute exception qui s'applique en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Conclusions

a) Les passages controversés relevaient-ils effectivement des exceptions prévues aux alinéas 21(1)a) et b) de la Loi?

L'analyse à cet égard comprend les volets suivants :

1) *Interaction entre les articles 21 et 69 de la Loi sur l'accès à l'information*

L'article 21 de la Loi prévoit le pouvoir discrétionnaire de ne pas communiquer certains documents contenant des avis au gouvernement, tandis que l'article 69 dispose que la Loi sur l'accès à l'information ne s'applique pas, en général, aux documents confidentiels du Cabinet, mais il prévoit une exception à la règle pour les documents de travail, lorsque la décision portant sur l'affaire à laquelle ils renvoient a été rendue publique ou si quatre ans se sont écoulés depuis que la décision a été prise, même si elle n'a pas été rendue publique.

Adoptant la perspective moderne de l'interprétation des lois proposée par Driedger et entérinée par la Cour suprême du Canada, le juge Kelen a déclaré que la simple lecture des articles 21 et 69 et l'examen des antécédents législatifs de la Loi sur l'accès à l'information l'incitaient à rejeter l'argument du Commissaire à l'information selon lequel tous les documents assujettis à l'article 69 ne sauraient être assujettis à l'exception prévue à l'article 21.

2) *Applicabilité de l'alinéa 21(1a) de la Loi sur l'accès à l'information : les passages controversés contiennent-ils des « avis ou recommandations » ?*

Le juge Kelen s'est appuyé sur la jurisprudence pour déterminer la portée de cette exception, expliquant que, après avoir examiné les documents, il concluait que certaines parties des passages controversés sont assujetties à l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 21(1a) [par. 53].

Le juge Kelen a examiné l'applicabilité de l'exception pour « avis et recommandations » à chaque paragraphe du document pour lequel l'exception était revendiquée. Pour les parties jugées purement factuelles ou largement factuelles, et non pas de la nature d'une opinion, le juge a estimé que l'exception n'était pas applicable. Dans un cas, il a expliqué que le passage non communiqué contenait des renseignements de nature intégralement spéculative que l'on pouvait considérer plus exactement comme une explication plutôt que comme une opinion sur une stratégie et que, selon lui, cela ne constituait pas des « avis ou recommandations » au sens de la Loi [par. 61].

Issue de l'affaire

Les documents en cause ont été communiqués intégralement au demandeur le 14 septembre 2006, sur quoi le Commissaire à l'information a, bien entendu, accepté de se désister de sa demande de contrôle judiciaire. Une ordonnance contestant le désistement de la demande et fournissant les détails du règlement a été rendue par la Cour le 15 septembre 2006.

5) Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Environnement)
2006 CF 1235 (dossier T-555-05), Cour fédérale, juge Kelen, 17 octobre 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, p.69).

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire concernant le refus du ministre de l'Environnement de communiquer des parties de l'analyse d'un mémoire au Cabinet daté de mars 1995 et portant sur le méthyl cyclopentadiényl manganèse tricarbonyl (MMT). Le refus s'appuyait sur les exceptions discrétionnaires prévues aux alinéas 21(1)a) et b) de la Loi sur l'accès à l'information, qui ont trait aux activités du gouvernement.

Faits

La demande de communication initiale a, en l'espèce, été faite pour le compte d'Ethyl Canada Inc. le 16 septembre 1997. On y demandait les documents de travail sur le MMT ayant été présentés au Cabinet. En réponse, le ministre a circonscrit quatre documents, mais y a refusé l'accès au motif qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet échappant à l'application de la Loi sur l'accès à l'information.

Ethyl a adressé une plainte au Commissaire à l'information, qui a fait enquête et recommandé au ministre de communiquer la partie des documents demandés intitulée « Analyse », car elle entrerait dans le champ d'application de documents de travail décrits à l'alinéa 69(1)b) de la Loi sur l'accès à l'information.

Le ministre a rejeté la recommandation du Commissaire. Celui-ci a alors demandé à la Cour fédérale un contrôle judiciaire de la décision du ministre.

L'affaire a été examinée par la Cour fédérale (Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Environnement) [2001] 3 C.F. 514) et par la Cour d'appel fédérale (Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Environnement), 2003 C.A.F. 68), qui ont toutes deux statué que la partie intitulée « Analyse » dans le mémoire au Cabinet était un document de travail

a) Quelles sont, s'il y a lieu, les répercussions de la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire NAV Canada sur la question de savoir si la base de données doit être communiquée intégralement en vertu de la Loi?

Les observations supplémentaires du Commissaire à l'information ont été déposées le 17 mai 2006. Le Commissaire y faisait valoir, entre autres, que l'information en cause dans l'affaire NAV Canada était analogue à celle en l'espèce, au sens où, dans les deux cas, elle avait trait à des « incidents aériens ». Comme la Cour d'appel fédérale avait statué que l'information « concernant » des incidents aériens n'était pas des renseignements « concernant » une personne, le Commissaire estimait que les renseignements de la base de données CADORS ne pouvaient pas être exemptés en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi.

Le Commissaire à l'information a ajouté que la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire NAV Canada répondait également à l'argument du ministre des Transports concernant « l'effet mosaïque » quant à la base de données CADORS. Il a signalé à cet égard que la Cour d'appel fédérale avait, en l'occurrence, rejeté l'argument selon lequel des renseignements non personnels ayant trait à des incidents aériens pourraient devenir des renseignements personnels du seul fait qu'il était possible que ces renseignements, une fois conjugués à d'autres sources, permettent d'identifier une personne ou d'évaluer le rendement d'une personne dans le cadre d'incidents aériens.

Le Commissaire à l'information a donc estimé que la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire NAV Canada avait réglé la question de savoir si des renseignements relatifs à des incidents aériens pouvaient être exemptés en vertu de l'article 19 de la Loi. Ayant conclu que l'information ne concerne pas une personne identifiable, même une fois conjuguée avec d'autres renseignements, le Commissaire a fait valoir que la Cour fédérale était, en l'espèce, liée par la décision du tribunal supérieur.

Transport Canada n'a pas présenté d'observations en réponse à celles du Commissaire. La Cour a été informée de l'intention du ministre des Transports de communiquer intégralement la base de données CADORS au demandeur. Elle a, par la suite, ordonné le report de l'instance pour permettre aux parties de régler le différend entre elles.

accessibles au public et ainsi révéler des « renseignements personnels » concernant des personnes identifiables.

Pour sa part, le Commissaire à l'information estimait que les renseignements contenus dans la base de données ont trait aux avions et aux incidents aériens et non à des particuliers, de sorte que l'article 19 de la Loi ne s'applique pas. Le ministre a rejeté la recommandation du Commissaire à l'information consistant à communiquer les documents demandés. Le 14 janvier 2005, le Commissaire à l'information du Canada a déposé une demande de contrôle judiciaire à l'égard du refus du ministre.

Avant l'audience, alors que le Commissaire à l'information avait déposé son mémoire des faits et du droit à l'appui de la demande de contrôle judiciaire, le ministre des Transports communiquait d'autres parties de la base de données au demandeur : il s'agissait de données sur des incidents aériens concernant des aéronefs « commerciaux ». Par conséquent, au moment de l'audience, les parties des documents demandés qui étaient encore retenues consistaient en 33 champs d'information contenus dans les rapports du CADORS concernant des « incidents aériens » où le champ de type de transporteur contenait la mention « privé » ou « public ». Ces rapports contenaient des données sur des « incidents aériens » concernant des aéronefs exploités à titre « privé » par des entreprises, des organisations, le gouvernement ou d'autres entités, mais aussi par des particuliers. Ils contenaient également des données sur des incidents où des aéronefs n'étaient pas impliqués.

L'audience a eu lieu le 9 février 2006. À l'issue des plaidoiries, le juge présidant la séance a estimé qu'une instance en cours devant la Cour d'appel fédérale (*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports), NAV Canada et autres* [ci-après « l'affaire NAV Canada »]) pourrait avoir son importance pour la décision à prendre en l'espèce. Le juge saisi de la demande a donc ajourné l'audience jusqu'à ce que la Cour d'appel fédérale ait statué de son côté.

La Cour d'appel fédérale a rendu sa décision dans l'affaire NAV Canada le 2 juin 2006, sur quoi le juge chargé de l'affaire CADORS a invité les parties à faire d'autres observations concernant les répercussions de l'affaire NAV Canada sur les questions soulevées dans la demande de contrôle judiciaire.

Questions en litige

La question à trancher était donc la suivante :

4) *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre des Transports)*

dossier T-55-05, Cour fédérale, juge Blais, 15 septembre 2006 (pour plus de détails voir le rapport annuel de 2005-2006, pp. 67-68).

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 42 de la Loi sur l'accès à l'information et concerne le refus du ministre des Transports de communiquer un exemplaire électronique du Système de comptes rendus quotidiens d'incidents de l'aviation civile (CADORS), demandé en vertu de la Loi.

Faits

Le 12 juin 2001, une demande de communication en vertu de la Loi a été adressée concernant un exemplaire électronique des tableaux CADORS (compilation d'incidents aéronautiques), un imprimé des 50 premiers documents, une liste complète des champs et tous les codes nécessaires à l'interprétation des données contenues dans les tableaux. Le CADORS est une base de données nationale composée d'environ 36 000 rapports sur des « incidents » en matière de sécurité aérienne, qui est administrée par Transports Canada, qui reçoit ces rapports de toutes sortes de sources, dont NAV Canada, le Bureau de la sécurité des transports et les aérodomes.

Le 9 août 2001, Transports Canada a répondu en fournissant au demandeur un exemplaire du cliché d'enregistrement (qui énumère les champs d'information contenus dans la base de données CADORS), mais a, par ailleurs, refusé de fournir l'ensemble des documents demandés. Au départ, ce refus était fondé sur l'argument qu'il n'était pas possible de faire des prélèvements sur la base de données puis de la reproduire. Puis, au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, le ministère a reconnu que la base de données pouvait être copiée et qu'on pouvait, si nécessaire, y faire des prélèvements. Transports Canada n'en a pas moins retenu 33 des 51 champs d'information contenus dans la base de données, invoquant le paragraphe 19(1) de la Loi (exception relative aux « renseignements personnels »).

Transports Canada a concédé que ces données ne constituent pas en soi des renseignements personnels, mais affirmait que la communication de l'information contenue dans le CADORS enfreint le paragraphe 19(1) de la Loi en raison de l'effet « mosaïque » (concept utilisé en matière de renseignements de sécurité et de renseignements secrets pour procéder à l'évaluation du risque vraisemblable de préjudice). Plus précisément, Transports Canada estimait que les données du CADORS pourraient être associées à d'autres renseignements

un tiers à une institution fédérale et 4) qu'ils ont systématiquement été traités comme des renseignements confidentiels par ledit tiers.

Concernant le premier de ces critères, la Cour s'est demandée si, comme le prétendait NAV Canada, les communications ATC pouvaient être considérées comme des renseignements d'ordre « commercial » ou « technique ». Elle a rejeté la position de NAV Canada, qui estimait que ces renseignements pouvaient être considérés comme tels du seul fait que les services de navigation aérienne étaient payants. Selon la Cour, le terme « commercial » suppose que les renseignements proprement dits soient de nature commerciale. La Cour a rappelé que certaines parties de ces communications pourraient être considérées comme d'ordre « technique », mais rien ne permettait de définir ainsi tout le document.

La Cour s'est ensuite penchée sur le deuxième critère, celui de la confidentialité. Elle a rappelé qu'il incombait à NAV Canada de faire la preuve que les communications ATC étaient des renseignements confidentiels, précisant clairement que la confidentialité doit être évaluée selon une norme objective. Ayant pris connaissance des éléments de preuve produits par NAV Canada à cet égard, la Cour a conclu que l'organisme ne s'était pas acquitté du fardeau de la preuve. Elle a plus précisément statué que NAV Canada n'avait pas prouvé, selon la prépondérance des probabilités, que les documents en questions étaient objectivement confidentiels.

Issue de l'affaire

Les appels ont été accueillis. La Cour d'appel fédérale a annulé la décision de la Cour fédérale, qui avait rejeté les demandes de contrôle judiciaire, et ordonné que le BST fournisse les communications ATC aux demandeurs.

Mesures prises

Le 30 juin 2006, le directeur exécutif du Bureau d'enquête sur chacun les accidents de transport et de la sécurité des transports et NAV Canada ont chacun déposé une demande d'autorisation de faire appel de la décision de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada. La demande d'autorisation de faire appel a été refusée (dossier 31528 de la Cour suprême, 5 avril 2007).

La Cour a estimé que l'expression « concernant un individu » doit, dans le contexte, être entendue dans un sens qui coïncide avec les valeurs sous-tendant la notion de vie privée. Citant un certain nombre de décisions rendues par la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel fédérale a conclu que la notion de vie privée connote les concepts d'intimité, d'identité, de dignité et d'intégrité de la personne. Il convient, a-t-elle estimé, de tenir compte de ces concepts lorsqu'on détermine si des renseignements « concernant » une personne ou quelque chose d'autre.

La Cour d'appel fédérale a ensuite examiné le contenu des communications ATC en question et s'est demandée si leur objet renvoyait à des renseignements personnels. Elle a fait remarquer que le contenu de ce genre de communications se limite à la sécurité et à la navigation d'un aéronef, à son fonctionnement général et à l'échange de messages pour le compte du public. Elle a conclu dans les termes suivants : « Ce ne sont pas les sujets qui font intervenir le droit de l'individu à sa vie privée. » Pour cette raison, la Cour a conclu que les communications ATC ne peuvent pas être considérées comme « concernant » une personne.

La Cour a rappelé que les renseignements contenus dans les dossiers étaient de nature professionnelle, et non personnelle. Il était possible, a-t-elle reconnu, que ces renseignements permettent d'identifier une personne (ou de mener à son identification) et (ou) de déterminer comment celle-ci avait exécuté telle ou telle tâche, mais cette possibilité ne suffisait pas pour faire de ces renseignements des « renseignements personnels ». La possibilité que les documents, conjugués à d'autres renseignements, servent à évaluer le rendement d'une personne ne fait pas de ces communications des renseignements personnels en tant que tels quand l'information, en soi, ne contient rien de personnel.

La Cour d'appel a donc conclu que les communications ATC ne remplissaient pas les critères de la définition de « renseignements personnels » selon la Loi sur la protection des renseignements personnels et qu'elles n'étaient pas exclues en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi. Ayant ainsi statué, la Cour a fait observer qu'il n'était pas nécessaire d'examiner le pouvoir discrétionnaire de communiquer des « renseignements personnels » en vertu du paragraphe 19(2) de la Loi.

(b) Les communications ATC sont-elles quand même exemptées en vertu du paragraphe 20(1) de la Loi?

Ayant exclu l'application du paragraphe 19(1) de la Loi, la Cour d'appel fédérale a examiné l'autre question soulevée par NAV Canada, à savoir l'application de l'alinéa 20(1)(b) de la Loi. Pour qu'il y ait exemption en vertu de cette disposition, il faut prouver : 1) que les renseignements sont d'ordre financier, commercial, scientifique ou technique, 2) qu'ils sont confidentiels, 3) qu'ils ont été fournis par

Les questions dont la Cour a été saisie étaient les suivantes :

a) La Cour fédérale a-t-elle erré lorsqu'elle a statué que les communications ATC sont des « renseignements personnels » au sens de l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels et sont par conséquent protégées par le paragraphe 19(1) de la Loi?

b) Si les communications ATC ne sont pas des « renseignements personnels », sont-elles quand même exclues en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la Loi?

quatre incidents aériens ayant fait l'objet d'enquêtes distinctes et de rapports publics par le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (ci-après le BST). Ces communications avaient été enregistrées par NAV Canada, mais ont ensuite été placées sous le contrôle du BST. Le directeur exécutif du BST a refusé de transmettre les communications ATC demandées en invoquant l'article 19 de la Loi (exception applicable aux « renseignements personnels »). Le Commissaire a l'information a déposé quatre demandes de contrôle judiciaire à l'égard des refus du directeur exécutif. NAV Canada, qui avait statut d'intervenant dans l'affaire, a fait valoir que les documents devraient être refusés en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la Loi.

Les demandes ont été entendues par la Cour fédérale le 18 janvier 2005, et la juge Snider a rendu sa décision le 18 mars de la même année. La juge a rejeté les demandes de contrôle judiciaire au motif que les communications ATC demandées étaient des « renseignements personnels » protégés par l'article 19 de la Loi.

Le Commissaire a l'information a fait appel de la décision de la Cour fédérale.

Le juge Bastarache a précisé que la Loi impose aux institutions fédérales l'obligation de communiquer les documents assujettis à des exceptions limitées. Par conséquent, a-t-il estimé, devant une demande adressée en vertu de la Loi, le gouvernement ne peut pas refuser de communiquer des documents en invoquant le privilège relatif au litige selon la common law [par. 68]. Cela dit, a-t-il poursuivi, l'article 23 crée une exception pour les documents assujettis au secret professionnel qui lie l'avocat à son client, et cela englobe à la fois le secret relatif au conseil juridique et le privilège relatif au litige [par. 69].

Contrairement à la majorité des juges, le juge Bastarache a considéré que le secret relatif au litige est une composante du privilège professionnel qui lie l'avocat à son client [par. 70-71]. Il a cependant fait remarquer que, contrairement au secret relatif au conseil juridique, qui est global, le secret relatif au litige n'est une protection que contre la partie adverse et seulement jusqu'à l'issue du litige [par. 72]. Par conséquent, l'article 23 permet à une institution fédérale de refuser de communiquer des documents à une partie adverse, mais aussi à n'importe quel demandeur du moment que le secret est en vigueur [par. 72].

Issue de l'affaire

La Cour suprême du Canada a rejeté l'appel. Les juges ont estimé à l'unanimité que le privilège relatif au litige, contrairement au secret relatif au conseil juridique, expire à l'issue du litige y ayant donné lieu, sous réserve de la possibilité de définir largement la notion de « litige ».

3) *Canada (Commissionnaire à l'information) c. Canada (Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports), NAV Canada et Canada (Procureur général)*

2006 CAF 157 (dossiers A-165-05, A-304-05), 1^{er} mai 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, pp. 66-67)

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel de la décision de la Cour fédérale dans *Canada (Commissionnaire à l'information) c. Canada (Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports) et autres*, [2006] 1 R.C.F. 605, où la juge Snider avait rejeté quatre (4) demandes de contrôle judiciaire adressées par le Commissaire à l'information en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information.

Faits

La communication des enregistrements et transcriptions de communications du contrôle de la circulation aérienne (communications ATC) a été demandée pour

d) Le Parlement avait-il l'intention, en promulguant l'article 23 de la Loi, d'élargir la garantie accordée en common law au privilège relatif au litige?

Les juges de la majorité ont effectivement reconnu que l'objet du privilège relatif au litige dans le contexte de l'article 23 de la Loi doit tenir compte de la nature de beaucoup de litiges auxquels le gouvernement est partie [par. 40], mais ils ont rejeté l'affirmation de la Couronne et du Procureur général de l'Ontario, à savoir que le fait que le gouvernement pouvait faire l'objet de poursuites répétées justifiait la reconnaissance d'un privilège relatif au litige qui survivrait à son équivalence en common law [par. 46].

Les juges de la majorité ont rappelé que rien dans la Loi ne permet de penser que c'était l'intention du Parlement [par. 51-52]. Par ailleurs, cette interprétation ne serait pas conforme à l'esprit de la Loi, non plus qu'elle ne correspondrait à la formulation permissive de l'article 23, qui favorise la communication en encourageant les responsables des institutions fédérales à « (...) s'abstenir d'invoquer le privilège, sauf s'il estime nécessaire de le faire dans l'intérêt public. Ils étaient aussi une interprétation qui favorise une communication *accrue*, et non une communication *plus restreinte*, des documents gouvernementaux » [par. 52].

Les juges de la majorité ont cependant fait remarquer que l'accès au dossier de l'avocat du gouvernement une fois la procédure en cause terminée n'est pas automatique en raison de la possibilité qu'un autre litige soit défini comme faisant partie de « la possibilité de définir le litige en termes plus larges que la seule procédure qui a donné lieu au privilège » [par. 38]. De même, la communication ne serait pas automatique au sens où beaucoup de documents appartenant au dossier d'un litige seront protégés non seulement par le secret relatif au litige, mais par le secret relatif au conseil juridique et que, par conséquent, ils « demeurer[ont] manifestement protégé[s] à jamais » [par. 49-50]. Les juges de la majorité ont ajouté que, bien que la garantie du privilège relatif au litige soit moins efficace en pratique pour le gouvernement que pour les particuliers en raison de la Loi (parce que le gouvernement peut être tenu de communiquer des renseignements à l'issue d'un litige si d'autres litiges ne sont pas en cours ou prévus), cela « relève non pas de la politique judiciaire, mais d'un choix du législateur » [par. 53].

Les motifs des juges minoritaires

Le juge Bastarache, au nom de deux juges de la Cour, s'est dit d'accord avec les conclusions de la majorité des juges, estimant que l'argument de la Couronne ne tenait pas en l'espèce parce que le privilège avait cessé au moment où le litige avait pris fin [par. 74]. Il a cependant proposé une explication de l'article 23 de la Loi selon deux axes distincts.

à savoir « le besoin d'une zone protégée destinée à faciliter, pour l'avocat, l'enquête et la préparation du dossier en vue de l'instruction contradictoire » [par. 40]. Les juges de la majorité ont fourni des exemples de cas où le litige serait défini en termes plus larges : « (...) les procédures distinctes qui opposent les mêmes parties ou des parties liées et qui découlent de la même cause d'action (ou « source juridique ») (...) [et] les procédures qui soulèvent des questions communes avec l'action initiale et qui partagent son objet fondamental (...) » [par. 39].

Les juges de la majorité ont poussé leur réflexion en se demandant s'il convenait d'élargir la définition du privilège relatif au litige en l'espèce. Ils ont conclu que non, faisant plus précisément remarquer que les documents en cause avaient été produits principalement pour la poursuite criminelle désormais terminée. Ils ont donc estimé que la poursuite intentée par M. Blank au civil contre le gouvernement en raison de la façon dont ce dernier avait mené l'enquête criminelle renvoyait à une source juridique différente et que, en ce sens, elle n'est pas liée au litige qui a donné lieu au privilège revendiqué [par. 43].

En aparté, les juges de la majorité ont rappelé que, quoi qu'il en soit, « le privilège relatif au litige ne saurait protéger contre la communication d'éléments de preuve montrant un abus de procédure ou une conduite répréhensible similaire de la part de la partie qui le revendique ». Un tribunal, ont-ils ajouté, peut examiner des documents au titre desquels le secret est démontré *prima facie* que l'autre partie a eu une conduite donnant ouverture à une action dans le cadre de la procédure à l'égard de laquelle elle revendique le privilège [par. 44 et 45].

Toujours en aparté, les juges de la majorité ont fait remarquer que, en l'espèce, la Couronne n'avait pas communiqué à M. Blank les renseignements auxquels il avait droit selon la Constitution [par. 55-56]. Ce faisant, ils ont rejeté l'argument du procureur général de l'Ontario selon lequel il n'y a pas renonciation au privilège relatif au litige dans une procédure civile si, dans une poursuite criminelle antérieure, des documents favorables à l'accusé sont communiqués conformément à l'exception relative à la « démonstration de l'innocence ». Les juges ont estimé qu'il serait « (...) incongru de conclure que le privilège relatif au litige permet au ministère public de refuser de communiquer des documents en matière civile, alors qu'il était tenu de les communiquer, mais ne l'a pas fait, dans le cadre des procédures pénales qui ont pris fin » [par. 57].

Quant à la portée du secret, conformément à la tendance moderne favorisant la communication au maximum, les juges de la majorité se sont dits d'accord avec le Commissaire à l'information et l'*Advocates' Society* : le privilège relatif au litige ne s'attache qu'aux documents dont l'objet principal est la préparation du litige [par. 59]. Ils se sont cependant abstenus de trancher la question de savoir si des documents recueillis ou copiés, mais non créés, dans le but de préparer un litige étaient également protégés [par. 62-64].

par contre, vise à faciliter le processus judiciaire contradictoire à la lumière du principe voulant que l'efficacité du processus est garantie par l'assurance que les parties jouissent d'une « zone protégée » au sein de laquelle elles sont libres de faire enquête et de préparer leur cause sans ingérence externe ni crainte de communication prématurée [par. 26-28].

Les juges majoritaires ont reconnu d'autres distinctions, sur lesquelles le Commissaire à l'information et l'Advocates' Society avaient attiré l'attention, entre le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige, notamment le fait que le second « (...) prend naissance et produit ses effets même en l'absence d'une relation avocat-client, qu'il s'applique sans distinction à toutes les parties, qu'elles soient ou non représentées par un avocat » [par. 32], et que la confidentialité, condition *sine qua non* du secret professionnel de l'avocat, ne constitue pas un élément essentiel du privilège relatif au litige.

Ayant conclu que le secret professionnel de l'avocat et le secret relatif au litige sont fondés sur des logiques distinctes, les juges de la majorité ont rejeté l'argument de la Couronne selon lequel les deux principes doivent être assortis de la même garantie [par. 33]. Ils ont déclaré clairement que la jurisprudence relative à la primauté du secret professionnel qui lie l'avocat à son client, l'évolution de son statut de règle de la preuve à règle de droit substantiel et sa protection quasi absolue, y compris sa permanence, se limite aux conseils juridiques et non au secret qui lie l'avocat à son client en général. Par conséquent, tandis que le secret relatif au conseil juridique a été renforcé, réaffirmé et relevé au cours des dernières années, le privilège relatif au litige a dû être adapté à la tendance favorable à la divulgation mutuelle et réciproque qui caractérise le processus judiciaire [par. 61].

(c) Quelles sont la portée et la durée du privilège relatif au litige et celles du secret professionnel de l'avocat?

Les juges de la majorité, d'accord avec l'intimé, le Commissaire à l'information et l'Advocates' Society, ont conclu que le privilège relatif au litige « n'est ni absolu quant à sa portée, ni illimité quant à sa durée » [par. 37], mais que « [d]ans chaque cas, la durée et la portée du privilège relatif au litige sont circonscrites par son objet sous-jacent, soit la protection essentielle au bon fonctionnement du processus contradictoire » [par. 41].

Le plus souvent, ont-ils expliqué, lorsque le litige prend fin, l'objet du privilège prend fin également. Donc, en général, le privilège relatif au litige expire avec le litige qui y a donné lieu [par. 34]. Par contre, les juges ont reconnu la possibilité que le litige puisse être défini « en termes plus larges que la seule procédure qui a donné lieu au privilège » [par. 38]. Que le secret puisse ou non se prolonger au delà du litige qui y a donné lieu dépend de la question de savoir s'il conserve son objet,

La Cour s'est penchée sur les questions préliminaires suivantes avant de trancher la question principale :

- a) Le « secret professionnel qui lie l'avocat à son client » recouvre-t-il le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige?
- b) Quelle est la distinction entre le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige?
- c) Quelles sont la portée et la durée du secret relatif au litige?

- d) Le Parlement avait-il l'intention, en promulguant l'article 23 de la Loi, d'élargir la garantie accordée en common law au secret relatif au litige?

Conclusions

Motifs du jugement de la majorité

- a) Le « secret professionnel qui lie l'avocat à son client » recouvre-t-il le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige proprement dit et, le cas échéant, s'agit-il de deux « composantes » du même principe?

Le juge Fish, rédigeant les motifs du jugement pour le compte de la majorité (cinq (5) des sept (7) juges de la Cour), a accepté l'interprétation des parties, à savoir que le secret professionnel qui lie l'avocat à son client recouvre, selon la loi, le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige, mais il a rejeté l'affirmation de la Couronne et du procureur général de l'Ontario (intervenant) selon lesquelles ces deux principes sont des « composantes » d'un « même concept ». D'un point de vue général, les deux secrets facilitent « l'administration sûre et efficace de la justice conformément au droit » [par. 31], mais ils s'appuient sur des logiques différentes. Ils n'ont pas, comme l'a prétendu la Couronne, pour objectif commun de promouvoir des échanges francs et directs entre l'avocat et son client. Les juges majoritaires, d'accord avec M. Blank (intimé) et avec le Commissaire à l'information du Canada et l'*Advocates' Society* (intervenant), ont estimé que le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige sont des concepts distincts et que, par conséquent, ils ne supposent pas la même garantie.

- b) Quelle est la distinction entre le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige?

Le secret relatif au conseil juridique est, selon la majorité des juges, un concept destiné à promouvoir la relation entre l'avocat et son client à partir de l'idée que l'administration efficace de la justice et sa vitalité dépendent « d'une communication complète, libre et franche entre ceux qui ont besoin de conseils juridiques et ceux qui sont les plus aptes à les fournir. » Le secret relatif au litige,

porterait l'affaire devant la Cour fédérale en vertu de l'article 42 de la Loi si

M. Blank y consentait. Simon, M. Blank avait aussi le droit de lui-même demander un contrôle judiciaire de la décision de la Couronne en vertu de l'article 41 de la Loi. M. Blank a choisi la deuxième option. Le 8 novembre 2000, il a déposé un avis de demande de contrôle judiciaire de la décision de la Couronne, pour refus de communication, en vertu de l'article 41.

La Cour fédérale a confirmé la plupart des exceptions invoquées (voir *Blank c. Canada (Ministère de la Justice)*, 2003 CFPI 462), mais elle a ordonné que des documents dont le gouvernement estimait qu'ils étaient assujettis au secret relatif

au litige et, donc, protégés en vertu de l'article 23 soient communiqués parce que le litige auquel renvoyaient ces documents avait pris fin. La Couronne a fait appel de cette partie de la décision de la Cour fédérale.

Saisis de l'affaire, les juges de la Cour d'appel fédérale ont été divisés quant à la durée d'application du principe du secret relatif au litige. La majorité d'entre eux a cependant confirmé la décision du juge saisi de la demande. Selon la majorité des juges, l'article 23 de la Loi inclut le secret relatif au litige, mais, contrairement au secret relatif au conseil juridique, le secret relatif au litige est de durée limitée et expire en même temps que le litige qui a donné lieu au secret « sous réserve de la possibilité de définir le litige en termes larges » ([2005] 1 R.C.F. 403, par. 89). Comme les documents en question avaient été produits principalement pour la poursuite criminelle qui avait pris fin par la suite, la majorité des juges a estimé que le secret professionnel relatif au litige ne permettrait plus de refuser leur communication en vertu de l'article 23 de la Loi. Le juge dissident a formulé une opinion contraire, expliquant que, selon lui, le secret professionnel relatif au litige ne doit pas prendre fin avec le litige et que, en l'espèce, le principe aurait dû être confirmé.

La Couronne a demandé l'autorisation de faire appel de la décision de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada. Cette autorisation ayant été accordée, le procureur général de l'Ontario, *'Advocates' Society* et le Commissaire à l'information ont obtenu le statut d'intervenant devant la Cour.

Questions en litige

litige.

La Cour a été saisie de la question précise de savoir si des documents assujettis au secret professionnel relatif au litige restent confidentiels même après la fin du

- 2) *Canada (ministre de la Justice) c. Sheldon Blank, le procureur général de l'Ontario, l'Advocates' Society et Canada (Commissaire à l'information)* 2006 CSC 39, Cour suprême du Canada, 8 septembre 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, p. 72-75).

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel devant la Cour suprême du Canada de la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Blank c. Canada (Ministère de la Justice)*, 2004 C.A.F. 287.

Faits

L'instance portée devant la Cour suprême du Canada faisait suite à un refus du ministre de la Justice (ci-après « la Couronne ») de communiquer des documents ayant trait à l'instruction d'accusations d'infraction à la réglementation portées contre M. Sheldon Blank, demendeur et propriétaire exploitant d'une usine de pâte et papier, et son entreprise Gateway Industries.

En 1995, la Couronne avait porté treize (13) accusations contre M. Blank et son entreprise en raison d'infractions à la réglementation en vertu de la *Loi sur les pêches*. Ces accusations ont été abandonnées par la suite, en 1997 et en 2001. En 2002, la Couronne a porté de nouvelles accusations, mais a décidé d'y surseoir avant le procès en déclarant qu'elle n'y donnerait pas suite. Suite à la poursuite intentée par la Couronne, M. Blank et son entreprise ont poursuivi le gouvernement fédéral en dommages et intérêts pour allégation de fraude, complot, parjure et abus de procédure.

M. Blank, dans le cadre de la poursuite pénale et en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, a tenté d'obtenir tous les documents relatifs à la poursuite intentée contre lui et son entreprise. En réponse, la Couronne n'a fourni qu'une partie des renseignements demandés. Entre autres raisons de ne pas communiquer tous les documents, il y avait le fait que ceux-ci étaient assujettis au secret professionnel qui lie un avocat à son client et, par conséquent, exceptés en vertu de l'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Après s'être plaint au Commissaire à l'information de la réponse de la Couronne à sa demande de communication, M. Blank a obtenu une partie des renseignements qui lui avaient été refusés. D'autres renseignements restaient cependant inaccessibles parce que la Couronne continuait d'invoquer l'article 23 de la *Loi* pour justifier la non communication. Le Commissaire à l'information a recommandé à la Couronne de communiquer des parties de ces documents et, devant son refus d'obtempérer, a fait savoir à M. Blank que le Commissariat

Dans son opinion dissidente, le juge Bastarache a rappelé qu'une procédure en

vertu de l'article 44 constitue la seule exception à un système législatif qui fait de l'enquête du Commissaire à l'information un préalable à un mécanisme de contrôle indépendant à deux niveaux des décisions gouvernementales concernant la communication de documents demandés en vertu de la Loi [par. 80]. Ce n'est que dans le cadre d'une procédure lancée en vertu de l'article 44 que « [l]e tiers avisé que l'Institution fédérale entend communiquer le document peut exercer directement devant la cour le recours en révision (...) ». L'avis en question est fondé exclusivement sur la possibilité que des renseignements commerciaux confidentiels (paragraphe 20(1)) soient contenus dans des documents destinés à être communiqués : « Aucune disposition n'oblige à donner préavis de la communication d'un document susceptible de contenir des renseignements personnels visés par une exemption (...) ». »

L'interprétation que le juge Bastarache donne de la portée de l'article 44 s'appuie sur un examen global de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels :

« La structure de la LAI et de la LPRP indique que le législateur a voulu que la protection des renseignements personnels relève exclusivement du Commissariat à la protection de la vie privée. La volonté du législateur que tout contrôle judiciaire fondé sur ces lois soit précédé d'une enquête impartiale du Commissaire à l'information est tout aussi importante. La seule exception prévue dans le régime législatif est le cas où le document demandé est susceptible de contenir des renseignements commerciaux confidentiels » [par. 97].

Bien que le juge Bastarache reconnaisse que ni le Commissaire à l'information ni le Commissariat à la protection de la vie privée n'ont de pouvoir décisionnel ou de compétence corrective qui leur permettraient de prévenir la communication illégitime d'un document demandé [par. 104], il conclut que cela n'est pas une raison pour contourner l'intention du Parlement, qui est que le contrôle judiciaire de décisions de communiquer des documents en vertu de la Loi doit être limité à la demande de renseignements commerciaux appartenant à un tiers. Par ailleurs, le juge Bastarache rappelle qu'un tiers pourrait invoquer une exception en vertu de l'article 19 au titre de renseignements personnels, conformément à l'article 18.1 de la Loi sur les cours fédérales.

Issue de l'affaire

L'appel a été rejeté avec dépens.

La position du Commissaire à l'information et du procureur général s'appuyait, entre autres, sur le fait que l'avis spécial remis à des tiers en vertu de l'article 27 de la Loi n'est valable qu'en raison de l'application possible du paragraphe 20(1) à des documents que le responsable d'une institution fédérale a l'intention de communiquer. Selon eux, la portée du contrôle judiciaire exercé en vertu de l'article 44 devrait être semblablement limitée à la question de savoir si les documents devraient être refusés en vertu du paragraphe 20(1) de la Loi. Par ailleurs, comme l'a fait remarquer le procureur général, le fait d'autoriser un tiers à invoquer une exception en vertu de l'article 19 dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 44 attribuerait des droits supplémentaires au tiers qui reçoit l'avis relatif à l'application possible du paragraphe 20(1), comparativement aux parties qui ne sont pas considérées comme des « tiers » en vertu de la Loi.

Selon la juge Deschamps, « [l]e droit à un avis conféré aux tiers est la conséquence logique de la nature particulière de l'exception des renseignements commerciaux confidentiels et ne limite pas le droit de révision prévu à l'art. 44 » [par. 56]. Comme les articles 28, 44 ou 51 de la Loi ne prévoient pas expressément qu'un tiers n'a pas le droit de soulever d'exception en dehors de l'article 20, celui-ci doit pouvoir invoquer d'autres exceptions dans le cadre d'un contrôle judiciaire exercé en vertu de l'article 44. Elle précise :

« Ce qui importe n'est pas tant la manière dont la cour qui effectue le contrôle a pris connaissance de la décision répréhensible de l'administration fédérale de communiquer des renseignements personnels que la capacité de cette cour de donner un sens au droit à la vie privée. La cour qui effectue un contrôle est en mesure d'empêcher un préjudice, et le régime législatif n'impose aucun obstacle à son intervention » [par. 2].

Soulignant le caractère obligatoire de l'exception prévue au paragraphe 19(1) et l'inefficacité d'autres moyens à contester la décision d'une institution de communiquer des « renseignements personnels », la Cour a conclu qu'une procédure en vertu de l'article 44 est « le seul moyen de bénéficier directement de la protection efficace offerte par une cour qui effectue une révision » [par. 45-46].

La juge Deschamps explique :

« Lorsqu'un tiers apprend qu'une institution fédérale a l'intention de procéder à une divulgation des renseignements qui violera le droit quasi constitutionnel à la vie privée que la loi confère à un individu, le tiers doit avoir le droit de soulever cette question dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Une décision contraire forcerait les individus à attendre que les renseignements personnels soient communiqués et qu'un préjudice (potentiellement irréparable) soit causé avant de s'adresser au Commissaire à la protection de la vie privée ou aux tribunaux pour obtenir réparation » [par. 63].

Faits

Le 16 juin 2000, une demande de communication a été adressée à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA). En vertu de l'article 27 de la Loi, l'Agence a informé Heinz, le tiers, de son intention de communiquer les renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et, après avoir pris connaissance des observations de Heinz, a informé celle-ci qu'elle communiquerait les documents demandés, sous réserve de certaines adaptations.

Heinz a alors demandé un contrôle judiciaire en vertu de l'article 44 de la décision de l'ACIA de communiquer les documents demandés. Dans son avis de demande, la seule exception invoquée par Heinz était l'application supposée de l'article 20 de la Loi. Puis, après avoir obtenu une ordonnance de confidentialité générale, Heinz a présenté des arguments oraux et écrits, invoquant, en plus de l'article 20, l'exception pour renseignements personnels énoncée à l'article 19.

Le juge saisi de la demande a conclu que les parties des documents que l'on voulait communiquer devaient être adaptées en fonction des dispositions du paragraphe 20(1) de la Loi. Ce qui est cependant plus remarquable, c'est que le juge a conclu qu'un tiers peut invoquer l'article 19 pour obtenir un jugement interdisant la communication d'information dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 44. Pour en arriver à cette conclusion, le juge a estimé que la décision *Siemens Canada Ltd. c. Canada (ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)* (2002), 21 C.P.R. (4^e) 575 (C.A.F.) était concluante.

En appel, le juge Nadon a refusé d'infirmer la décision Siemens, estimant qu'elle n'était pas « manifestement erronée » [par. 56]. Il a donc rejeté l'appel.

Questions en litige

Il s'agissait de savoir si un tiers au sens de la *Loi sur l'accès à l'information* peut invoquer une exception autre que celle visée au paragraphe 20(1) dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire déposée en vertu de l'article 44.

Conclusions

La décision de la majorité, à raison de quatre juges contre trois, a été qu'un tiers peut soulever une exception pour « renseignements personnels » dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 44 de la Loi. La juge Deschamps, s'exprimant pour la majorité, a rejeté les arguments du Commissaire à l'information et du procureur général du Canada comme quoi le mécanisme de contrôle judiciaire prévu à l'article 44 de la Loi se limite au contrôle d'une décision d'une institution fédérale de communiquer des renseignements dont un « tiers » estime qu'ils ne devraient pas être communiqués parce qu'il s'agit de « renseignements commerciaux ».

La Loi sur l'accès à l'information et les tribunaux

L'un des principes fondamentaux de la Loi sur l'accès à l'information (la Loi), formulé à l'article 2, veut que les décisions relatives à la communication de l'information gouvernementale soient susceptibles de recours indépendants du gouvernement. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada sont les deux niveaux de recours indépendants prévus par la Loi.

Les demandeurs insatisfaits des réponses qu'ils ont reçues du gouvernement à leurs demandes de communication doivent d'abord s'adresser au Commissaire à l'information. S'ils sont insatisfaits de l'issue de l'enquête du Commissaire, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale de procéder à un contrôle judiciaire de la réponse du ministre en cause. Si le Commissaire à l'information est insatisfait de la réponse du ministre à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, de saisir la Cour fédérale de l'affaire. Cette année, le Commissaire à l'information n'a introduit aucune demande de contrôle judiciaire.

A. Affaires entendues

- 1) *Canada (Procureur général) c. H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. et Canada (Commissaire à l'information)*
2006 CSC 13, Cour suprême du Canada, jugement pour la majorité : juge Deschamps (juges Binnie, Fish et Abella); opinion dissidente : juge Bastarache (juge en chef McLachlin et juge LeBel), 21 avril 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005 2006, p. 71).

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel interjeté par le procureur général d'une décision de la Cour d'appel fédérale ayant confirmé la décision du juge saisi de la demande, juge qui avait permis à un tiers, H.J. Heinz Co. (Heinz), d'invoquer une exception autre que celle prévue à l'article 20 (confidentialité des renseignements commerciaux) dans le cadre d'une procédure entamée en vertu de l'article 44 de la Loi sur l'accès à l'information. Le Commissaire à l'information a demandé et obtenu le statut d'intervenant pour l'audition de l'appel devant la Cour d'appel fédérale, puis devant la Cour suprême du Canada.

Index des résumés de cas du rapport annuel de 2006-2007

Article de la Loi	No. de cas	Description
4(3)	(02-06)	Récupération de messages électroniques archivés
11	(02-06)	Récupération de messages électroniques archivés
15(1)	(09-06)	Combien le SCRS a-t-il dépensé dans l'affaire Maher Arar?
19(1)	(03-06)	Protection de la vie privée des délinquants et intérêt public
	(04-06)	Qui travaillait pendant la grève?
	(05-06)	L'accès aux demandes de remboursement de dépenses et de frais de déplacement des ministres et du personnel exonéré
	(06-06)	Une « fuite » ouvre-t-elle la porte au droit d'accès?
21	(07-06)	N'oubliez pas de vérifier sur Internet
26	(01-06)	C'est la faute au BCP!
68	(08-06)	Lorsque l'accès informel est plus onéreux que l'accès formel

Un index cumulatif des résumés de cas publiés dans les rapports annuels à partir de 1993-94 est disponible sur demande ou peut être consulté sur le site web du Commissaire.

Commissaire devait obtenir une explication du SCRS, à qui revenait le fardeau juridique de justifier le recours au paragraphe 15(1).

Le SCRS a fait valoir que, en fournissant des détails sur la façon dont il répartit ses ressources, il aurait pu donner une idée de ses priorités opérationnelles. Selon le Service, un organisme potentiellement hostile pourrait déterminer, à l'aide d'une série de demandes de communication, le niveau de ressources déployées à tel ou tel type d'activité antiterroriste.

Compte tenu du caractère général des documents en question, du contexte très public de l'enquête O'Connor et des détails déjà connus du public sur les activités du SCRS dans l'affaire Maher Arar, le Commissaire n'a pas été convaincu que le critère du préjudice prévu dans l'exception soit rempli. Le SCRS a reconsidéré la question à la lumière des préoccupations du Commissaire et a décidé de communiquer les documents retenus.

Le Commissaire a donc estimé que l'affaire était close.

Ce qu'il faut retenir

Beaucoup d'institutions fédérales ont des activités relevant de la sécurité, du renseignement et de l'exécution de la loi et craignent souvent, à bon droit, de communiquer des renseignements qui pourraient donner une idée de leurs plans, de leurs priorités et de leurs capacités opérationnels.

Ces organismes doivent cependant aussi se rappeler leur obligation de rendre compte et d'être aussi transparents que possible. Par conséquent, lorsqu'ils reçoivent une demande de communication au sujet de l'utilisation des fonds publics, ils ne doivent pas adopter une position de refus inflexible : ils doivent plutôt examiner toutes ces demandes individuellement. Et, lorsque le paragraphe 15(1) est invoqué pour justifier une réponse négative, il faut se rappeler qu'il ne suffit pas de nourrir des craintes spéculatives sur l'éventualité d'un préjudice. Il faut un risque vraisemblable, au niveau de la probabilité, que l'activité de renseignement ou d'exécution de la loi soit compromise.

de porter préjudice au travail du SCRS? Pour répondre à cette question, le La communication des documents demandés « risquait-elle vraisemblablement »

Question juridique

Le demandeur n'a pas compris pourquoi le SCRC retenait des renseignements dont les contribuables ont le droit de prendre connaissance et a fait appel au Commissaire à l'information.

« Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives (...) »

Un requérant a demandé au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) les documents rendant compte des dépenses engagées par le Service dans l'affaire Maher Arar. Le SCRS a rejeté la demande en invoquant le paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui prévoit ce qui suit :

Contexte

Cas 9 – Combien le SCRS a-t-il dépensé dans l'affaire Maher Arar?

Le Commissaire encourage les institutions fédérales à trouver des moyens de communiquer informellement leurs documents, sans passer par l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Celles-ci doivent cependant prendre garde de ne pas le faire en rendant l'accès plus coûteux ou en réduisant le niveau de service, si la demande est adressée en vertu de la Loi.

Ce qu'il faut retenir

Les Archives ont respectueusement contesté l'avis du Commissaire, mais ont fourni une photocopie des documents demandés, gratuitement. Le Commissaire a donc estimé que l'affaire était close.

Le Commissaire a reconnu les efforts des Archives pour faciliter un accès aussi informel et systématique que possible à ses documents, mais il a conclu que le demandeur conservait le droit de faire traiter sa demande officiellement en vertu de la Loi.

des frais de photocopie pour telle ou telle catégorie de documents et, ce faisant, de les exclure de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

recherche des Archives (moyennant paiement des frais de photocopie). Selon les Archives, l'article 68 de la Loi sur l'accès à l'information exclut du droit d'accès les documents qui sont accessibles au public par d'autres moyens.

Le demandeur n'a pas été satisfait de la position adoptée par les Archives. Selon lui, il aurait dû obtenir les documents en vertu de la Loi dans le délai de 30 jours prévu, contre paiement de frais de 5 \$ + 0,20 \$ par page photocopiée, et ne payer que pour les pages qu'il demandait. Il a refusé de s'adresser à la Division des services de recherche, qui n'est pas assujettie à un délai de réponse, qui facture des frais de photocopie de 0,40 \$ la page en temps ordinaire et de 0,80 \$ pour un service accéléré et qui fait payer au demandeur tous les documents au dossier.

Question juridique

Les Archives peuvent-elles refuser, en vertu de l'article 68 de la Loi sur l'accès à l'information, des demandes de communication relatives à des documents qui ont été envoyés à la Division des services de recherche, où ils sont accessibles moyennant des frais, établis par décret, qui sont supérieurs aux frais permis par le règlement d'application de la Loi?

L'enquête a permis de conclure que l'intention des Archives était honorable : les Archives voulaient limiter la procédure officielle d'accès voulant que, avant d'être communiqués, les renseignements doivent faire l'objet d'un examen en fonction des exceptions prévues par la Loi. Tous les autres documents déjà examinés et non assujettis à des restrictions (par exemple, les dossiers sur les militaires tués au combat) sont fournis au public de façon informelle, par le biais des services de référence et de consultation ordinaires des Archives, moyennant des frais de photocopie.

Le Commissaire s'est inspiré des termes de l'article 68, qui prévoit que la Loi sur l'accès à l'information ne s'applique pas aux « documents publiés ou mis en vente dans le public ».

Le Commissaire n'a pas estimé que les dossiers sur les militaires tués au combat ont été « publiés » lorsqu'ils ont été transférés à la Division des services de recherche des Archives. Il n'a pas considéré non plus que les frais de photocopie remplissent le critère « mis en vente dans le public ». Pour adopter cette position, il a tenu compte de l'objet de la Loi (article 2), qui précise justement qu'aucune partie de la Loi (y compris l'article 68) ne « vise pas à restreindre » l'accès au type de renseignements normalement accessibles au public en général. Le Commissaire a également tenu compte du fait que la réglementation applicable aux frais a fixé les taux autorisés pour la photocopie. Il a estimé qu'il ne serait pas logique en l'occurrence de permettre à des institutions de facturer

trouvait sur le site Web de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

L'enquête a également permis de conclure que la plupart des renseignements retenus étaient purement factuels : ils ne révélaient ni conseils, ni recommandations, ni comptes rendus de consultations ou délibérations, ni prises de position dans des négociations, ni plans.

Le Commissaire a estimé que la plupart des renseignements retenus n'avaient pas lieu de faire l'objet de l'exception prévue à l'article 21 de la Loi et que, même si cela avait été le cas, rien n'indiquait que le MPO avait exercé correctement son pouvoir discrétionnaire ni qu'il avait fait de sérieux efforts pour déterminer les parties des documents retenus qui avaient déjà été rendues publiques.

En réponse au point de vue du Commissaire, la plupart des 205 pages retenues ont été communiquées par le MPO. Le Commissaire a accepté que 37 pages soient entièrement retenues et que des parties de 8 pages puissent rester secrètes. L'enquête a donc pris fin, et la plainte a été jugée réglée.

Ce qu'il faut retenir

Avant de refuser la communication de documents en vertu de l'article 21, pour protéger la confidentialité de consultations et de délibérations internes, les institutions fédérales doivent veiller à ce que les renseignements purement factuels ou contextuels y soient prélevés et soient communiqués. Et, même dans ce cas, pour ce qui est des renseignements non factuels, le pouvoir discrétionnaire prévu doit être dûment exercé. Il y a lieu d'examiner et d'évaluer un facteur important dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de refuser l'accès, à savoir si certains des renseignements appartiennent déjà au domaine public. Les ministères ne doivent pas sauter cette étape ni attendre, pour l'exécuter, qu'une plainte soit adressée au Commissaire.

Cas 8 – Lorsque l'accès informel est plus onéreux que l'accès formel

Contexte

Quelqu'un a demandé à Bibliothèque et Archives du Canada (les Archives) de lui communiquer des documents sur deux militaires tués au combat pendant la Deuxième guerre mondiale. Les Archives ont rejeté la demande au motif que ces documents étaient accessibles par le biais de la Division des services de

Ce qu'il faut retenir

Lorsqu'elles appliquent l'alinéa 19(2)b), les institutions fédérales peuvent se demander si les renseignements personnels en question sont accessibles au public en raison d'une communication non autorisée ou indue. Lorsqu'il s'agit de protéger la vie privée, les institutions ne doivent pas accentuer une ingérence dans la vie privée découlant d'une communication antérieure non autorisée en communiquant d'autres renseignements en vertu de l'alinéa 19(2)b) de la Loi. On ne guérit pas le mal par le mal!

Lorsque des institutions appliquent le principe de l'intérêt public (alinéa 19(2)c) prévu dans la *Loi sur l'accès à l'information*, par renvoi au sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, elles doivent exercer leur pouvoir discrétionnaire correctement en examinant et en déterminant à leur juste valeur tous les facteurs utiles pour et contre la communication des renseignements en question. Si ce travail est fait, le Commissaire n'essayera pas de substituer son avis quant à l'issue de l'examen.

Cas 7 – N'oubliez pas de vérifier sur Internet

Contexte

Un requérant a demandé à Pêches et Océans Canada (MPO) des exemplaires d'analyses économiques couvrant la période du 12 mai au 15 septembre 2004. Le MPO a communiqué un certain nombre de documents demandés, mais il a retenu 205 pages complètes en vertu de l'article 21 de la Loi. L'article 21 permet de retenir des documents pour protéger les consultations et délibérations internes. Le plaignant a estimé que l'on entourait de beaucoup de secret les documents d'analyse économique, notamment du fait qu'aucune partie de ces analyses n'avait été communiquée.

Questions juridiques

L'exception prévue à l'article 21 est de nature discrétionnaire. Le MPO a-t-il exercé à bon droit son pouvoir en retenant 205 pages complètes? Le ministre a-t-il retenu des données factuelles et contextuelles en vertu de l'article 21, et, si tel est le cas, était-il habilité à le faire?

À cet égard, l'enquêteur du Commissaire a commencé par déterminer si les renseignements appartenaient déjà au domaine public. Beaucoup des documents retenus intégralement se trouvaient sur les sites Web du ministère et y avaient déjà été affichés, avant la réception de la demande de communication et sa réponse. Un document de 48 pages, parmi ceux qui avaient été retenus, se

Question juridique

L'ASFC a-t-elle le droit, aux termes du paragraphe 19(1), de refuser de communiquer les documents demandés? Le demandeur n'a pas contesté la décision de l'Agence d'invoquer l'alinéa 16(1)c) pour retenir des renseignements dans le but de protéger des enquêtes en cours.

L'enquêteur du Commissaire a commencé par déterminer si les renseignements retenus étaient effectivement du domaine public. L'alinéa 19(2)b) de la Loi sur l'accès à l'information autorise la communication de renseignements personnels s'ils sont accessibles au public. En fait, certains des renseignements retenus avaient été publiés dans des journaux. L'enquête a permis de confirmer cependant que la source du reportage était une fuite de l'ASFC et que les renseignements n'avaient pas été publiés licitement. Selon le Commissaire, une fuite de renseignements personnels ne saurait justifier la remise en question du droit à la protection de la vie privée.

Deuxièmement, l'enquêteur s'est demandé si l'intérêt public pouvait justifier la communication de ces renseignements malgré l'ingérence dans la vie privée que cela représenterait. Certains des intéressés étaient en fuite, parce qu'un groupe de travail de l'Immigration avait été chargé de les retrouver pour les expulser afin qu'ils soient traduits en justice dans leur pays d'origine. D'autres faisaient l'objet de mandats non exécutés. Le Commissaire a donc estimé qu'il était dans l'intérêt public de communiquer ces renseignements pour faciliter la localisation des personnes en fuite et protéger la population contre des gens qui ont peut-être commis des infractions.

L'ASFC a cependant fait valoir que l'intérêt public ne justifiait pas manifestement les effets négatifs éventuels de la communication des renseignements. Premièrement, certains des mandats non exécutés avaient été délivrés parce que les personnes ne s'étaient pas présentées à une audience ou n'avaient pas respecté une date de départ et non parce qu'elles avaient commis des infractions criminelles. Ces personnes risquaient de faire l'objet de soupçons injustifiés. L'Agence s'inquiétait également du fait que la communication puisse entraîner des actions justicières de la part de civils, dont certaines pourraient être dirigées contre des gens tout à fait innocents portant les mêmes noms que les personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de guerre. Par ailleurs, l'Agence a fait valoir que les intéressés ne menaçaient pas la sécurité des Canadiens : ils essayaient d'échapper aux recherches précisément en ne commettant pas d'infractions au Canada.

Le Commissaire a l'information a reconnu que l'ASFC avait exercé avec diligence son pouvoir discrétionnaire de communiquer ou non ces renseignements au nom de l'intérêt public. Il a donc estimé que la plainte n'était pas fondée.

Un requérant a demandé à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) des exemplaires de documents du Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) contenant des renseignements sur 125 personnes vivant au Canada, dont on sait qu'elles ont commis ou que l'ASFC soupçonne d'avoir commis des infractions dans leur pays d'origine.

L'Agence a retenu environ 650 pages de documents répondant à la demande. Elle a refusé de communiquer les parties relatives à ses soupçons sur ces personnes. Elle a également retenu les noms, les dates de naissance, les numéros d'identification ministériels et les numéros de dossier associés à ces personnes. Elle s'est appuyée sur les exceptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*, qui protègent le droit à la vie privée (par. 19(1)) et les enquêtes (al. 16(1)c)).

Le demandeur a estimé que lui-même et les autres Canadiens ont le droit de connaître les noms des criminels de guerre au Canada, notamment en raison du fait que certains de ces noms sont déjà du domaine public, puisqu'ils ont été publiés dans un journal. Il a donc adressé une plainte au Commissaire à l'information.

Contexte

Cas 6 – Une « fuite » ouvre-t-elle la porte au droit d'accès?

Les affaires actuellement devant les tribunaux au sujet de l'accessibilité des documents conservés dans les cabinets des ministres peuvent faciliter le règlement de cette question. Lorsque les juges auront statué, nous en rendrons compte dans un rapport annuel ultérieur.

La question de savoir si les dépenses et frais de déplacement des ministres et du personnel exonéré peuvent être communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou s'ils ne peuvent l'être qu'avec le consentement des intéressés reste sans réponse pour l'instant. Le Commissaire à l'information et le gouvernement sont d'avis contraires.

Ce qu'il faut retenir

Le Commissaire a donc estimé que la plainte était fondée. Il a recommandé au président du Conseil du Trésor de supprimer le RMO n° 78 et le bulletin d'information 2002-04 et de publier un nouveau rapport de mise en œuvre conforme à sa décision. Le ministre n'a pas répondu à la recommandation du Commissaire, de sorte que la plainte n'est toujours pas réglée.

relatifs à leurs demandes de remboursement de frais de déplacement. Le 15 mars 2002, le président du Conseil du Trésor a fait la déclaration suivante à la Chambre des communes :

« Tout en respectant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, le Premier ministre demande à tous ses ministres et à leur personnel politique de divulguer l'information concernant leurs dépenses. »

Cette directive sans ambiguïté aux ministres signifie que le RMO n° 78 devait être clarifié pour mettre l'accent sur la procédure d'obtention du consentement. Un bulletin d'information (n° 2002-04, 18 mars 2002) a permis de faire connaître ces précisions.

Il s'ensuit finalement que, d'une certaine façon, on est revenu à la case départ : les Canadiens peuvent demander la communication de documents relatifs aux dépenses des ministres, et ces documents seront communiqués comme auparavant. Cependant, à d'autres égards, les choses ont beaucoup changé. Auparavant, les Canadiens avaient le droit d'avoir accès à ces documents; aujourd'hui, ils n'y ont accès que par la grâce du consentement des ministres. Par ailleurs, les Canadiens n'ont pas accès aux documents que les ministres décident de conserver dans leur propre cabinet : voilà un élément de caprice qui est tout à fait contraire à la notion de responsabilité.

Conclusions

Le Commissaire a conclu que la politique du Conseil du Trésor sur la communication des documents relatifs aux dépenses des ministres s'appuie sur une interprétation erronée du droit. Il estime que la position juridique juste serait de dire que les documents relatifs aux dépenses des ministres ne sont pas des « renseignements personnels » parce que :

1. ils n'ont pas trait à une personne, mais aux activités gouvernementales;
2. ils sont assujettis à l'alinéa 3j) de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le Commissaire a également conclu que, même si ces documents sont « personnels », l'alinéa 19(2)c) de la Loi autorise leur communication en raison du principe de l'intérêt public énoncé au sous-alinéa 8(2)m(i) de la LPRP et des dispositions de l'alinéa 8(2)a) de la LPRP sur les usages compatibles.

Le Commissaire a fait remarquer que le point de vue restrictif adopté dans le RMO n° 78 ne permet pas aux gouvernements de rendre des comptes aux contribuables. Presque un an après la publication de ce rapport de mise en œuvre, le Premier ministre de l'époque a dit à ses ministres et à leur personnel qu'ils ne devraient pas refuser de consentir à la communication des documents

Consentement

Dans le RMO n° 78, le point de vue du Conseil du Trésor est que les ministres (et leur personnel) ne sont pas des « cadres ou employés » de l'institution fédérale qu'ils dirigent. Ce point de vue est contraire à l'idée fondamentale du modèle parlementaire britannique, selon lequel les ministres sont des prolongements du pouvoir du ministre et qu'ils ne sauraient exister en dehors du ministre. Cette réalité se traduit dans les lois constitutives des ministères et dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Cette dernière loi explicite le fait qu'un ministre de l'État est un « fonctionnaire ». Par ailleurs, selon le *Concise Oxford Dictionary of Current English*, la notion de « fonctionnaire » recouvre celle de « ministre souverain ». Mais surtout, les dispositions législatives sur l'accès à l'information elles-mêmes prévoient que le ministre est le responsable de l'institution qu'il dirige aux fins des droits et obligations dont celle-ci dispose.

Cadres ou employés

Cette obligation de transparence, pour des raisons de reddition de comptes, concernant l'usage des fonds publics par les ministres est profondément enracinée dans la tradition politique et démocratique du gouvernement. Il est d'autant plus remarquable, par conséquent, que le RMO n° 78 ne mentionne même pas et suggère encore moins que l'intérêt public est en jeu et qu'il l'emporte clairement sur le caractère privé des documents relatifs aux dépenses des ministres. Il est tout aussi étonnant que le RMO n° 78 ne rappelle pas au gouvernement que la communication sans le consentement des intéressés est autorisée par l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP).

personnels.

La communication serait autorisée par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Commissaire a estimé que, même si le droit à la vie privée est en jeu, la transparence des opérations et la responsabilisation des fonctionnaires, le lorsque des fonds publics sont dépensés est que l'on veut garantir la lesquelles on conserve des reçus et présente des demandes de remboursements qui sont compatibles avec ces fins ». Comme l'un des principales raisons pour auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages renseignements personnels sans le consentement de l'intéressé « (...) aux fins protection des renseignements personnels autorise la communication de

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions législatives sur l'accès à l'information, la politique a été que les documents conservés dans les cabinets des ministres soient assujettis ou non à la Loi, doit passer par une évaluation du contenu de ces documents. Si les documents contiennent des renseignements personnels ou politiques (circonscription) ayant trait au ministre, ils ne sont pas considérés comme des documents « ministériels » assujettis à la Loi. Tous les autres documents conservés dans les cabinets des ministres qui ont trait à l'administration ou au fonctionnement du ministère sont considérés comme des documents ministériels et sont assujettis au droit d'accès. Cette politique est clairement formulée dans la version révisée du Guide AIPRP du Conseil du Trésor publiée en 1993 (chapitre 2-4, pp. 5 et 6). Elle est aussi clairement formulée dans la version révisée des Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres, publiée en janvier 2001 (chapitre 10-2).

La véritable importance de ce changement de perspective ne peut être déterminée que lorsqu'on tient compte de la pratique ministérielle de conserver les reçus proprement dits et la ventilation détaillée des dépenses dans les cabinets, tandis qu'on fournit au « ministre » un simple résumé. Cette pratique remonte à une lettre du ministre des Finances datée du 5 décembre 1963, qui renvoie à une directive du Cabinet invitant les ministres à présenter au ministre, avec leurs demandes de remboursement de frais de déplacement, une déclaration mensuelle indiquant :

- la période de voyage et les endroits visités,
- les frais de transport,
- les autres dépenses (hébergement et repas), ainsi qu'une attestation

signée confirmant que les dépenses ont été engagées dans le cadre de l'exercice de fonctions officielles.

Ainsi, l'habitude de longue date consistant à conserver les détails des dépenses dans les cabinets des ministres et le nouveau point de vue selon lequel les documents conservés dans les cabinets des ministres ne sont pas assujettis au droit d'accès ont eu pour effet de recouvrir d'un voile de secret les détails des frais de déplacement des ministres.

Le Commissaire a fait remarquer que le principe du secret adopté dans le RMO n° 78 au titre des dépenses des ministres est contraire à la Directive du Receveur général qui suppose que les frais de déplacement des ministres soient rendus publics afin d'améliorer la reddition de comptes ministérielle à cet égard. En fait, la Directive suppose que le Secrétariat du Conseil du Trésor rende publics, sur demande, les rapports concernant les frais de déplacement des ministres. Le Commissaire a également fait remarquer que l'alinéa 8(2a) de la Loi sur la

premiers ministres, de ministres et de membres du personnel ministériel exonéré. Jusqu'au 30 mars 2001, le président du Conseil du Trésor a toujours estimé, à titre de ministre chargé de fournir conseils stratégiques et interprétations au gouvernement concernant la Loi (voir l'alinéa 70(1)c)), que le paragraphe 19(1) de la Loi ne pouvait pas servir à justifier un refus de communiquer des renseignements sur les dépenses et frais de déplacement (remboursables à même les fonds publics) de premiers ministres, de ministres et de membres du personnel ministériel exonéré. Ces documents étaient systématiquement communiqués au même titre et dans la même mesure que les renseignements relatifs aux dépenses et frais de déplacement de tous les autres fonctionnaires. Quelques rares renseignements étaient protégés, par exemple le numéro de téléphone personnel et les numéros de cartes de crédit des intéressés. Cette politique et cette habitude de longue date ont cessé le 30 mars 2001, au moment où le Conseil du Trésor a publié le Rapport de mise en œuvre n° 78. Aux termes de la nouvelle politique, les demandes de communication de documents relatifs aux dépenses et frais de déplacement de premiers ministres, de ministres et de membres du personnel ministériel exonéré devaient être rejetées, alors qu'elles devaient, comme auparavant, être accueillies pour les autres fonctionnaires. La justification juridique du refus, selon la nouvelle politique, est le paragraphe 19(1) de la Loi, en raison d'une interprétation élargie de la notion de « renseignements personnels » et d'une interprétation plus étroite de la question de savoir si les ministres et les membres du personnel exonérés sont des « cadres ou employés » des ministères qu'ils dirigent, le point de vue du gouvernement antérieur étant qu'ils n'en sont pas.

Question juridique

Un utilisateur fréquent de la Loi a adressé une plainte au Commissaire à l'information, estimant que le RMO n° 78 constituait une ingérence indue dans le droit d'accès préexistant aux documents relatifs aux dépenses et frais de déplacement de premiers ministres, de ministres et de membres du personnel exonéré. L'information, estimant que le RMO n° 78 constituait une ingérence indue dans le droit d'accès préexistant aux documents relatifs aux dépenses et frais de déplacement des ministres devraient être communiqués en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

L'enquête a permis de confirmer que la position adoptée dans le RMO n° 78 concernant le statut des documents conservés dans les cabinets des ministres s'écarte de la politique d'interprétation de longue date du Conseil du Trésor.

ont statué que les renseignements relatifs à la présence au travail d'un employé ne sont pas des « renseignements personnels » aux fins du paragraphe 19(1) de la Loi sur l'accès à l'information, compte tenu de l'alinéa 3j) de la définition de la notion de « renseignements personnels » dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.

L'alinéa 3j) élimine de la définition les renseignements concernant :

« (...) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment (...) »

Le Commissaire à l'information a fait part de son point de vue au Commissaire de l'ARCC. L'Agence a donc communiqué les feuilles de présence au demandeur, exception faite des numéros d'identification des employés et de la description des types de congé que ceux-ci avaient pris. Le Commissaire à l'information a alors estimé que l'affaire était réglée.

Ce qu'il faut retenir

La vie privée des fonctionnaires est moins protégée que celle d'autres personnes aux termes de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Les renseignements relatifs au poste ou aux fonctions de fonctionnaires identifiables ne peuvent pas être considérés comme secrets pour protéger la vie privée des intéressés. Par ailleurs, certains renseignements d'évaluation sur la façon dont les fonctionnaires exercent leurs fonctions sont protégés.

Aucune situation du genre n'a suscité autant de directives juridiques que celle consistant à déterminer la mesure dans laquelle les renseignements relatifs aux fonctionnaires doivent être protégés. La Cour suprême du Canada a tranché deux cas du genre. Outre *Dagg*, supra, nous invitons le lecteur à prendre connaissance de l'arrêt *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada* (Commissaire de la GRC) [2003] 1 R.C.S. 66.

Cas 5 - L'accès aux demandes de remboursement de dépenses et de frais de déplacement des ministres et du personnel exonéré

Contexte

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information (la Loi) le 1^{er} juillet 1983, les institutions fédérales ont reçu un certain nombre de demandes de communication des documents relatifs aux dépenses et frais de déplacement de

Cas 4 – Qui travaillait pendant la grève?

Contexte

d'abandonner leur capacité à exercer dûment ce pouvoir en adoptant des politiques rigides ou étroites qui limitent les situations où ce principe peut être invoqué. L'existence du pouvoir discrétionnaire, sur le plan du droit, suppose que les institutions fédérales l'exercent de bonne foi, en fonction de la situation et en tenant compte des renseignements dont elles disposent et de tous les facteurs dont elles ont connaissance pour peser le pour et le contre d'une décision de communiquer de l'information.

Question juridique

Quelqu'un a demandé à l'Agence du revenu du Canada (ARC) les feuilles de présence hebdomadaires des employés de la Direction des organismes de bienfaisance et de la Direction des régimes enregistrés de l'Agence pendant la période au cours de laquelle des membres de l'Alliance de la fonction publique du Canada étaient en grève. La demande a donné du fil à retordre aux cadres supérieurs de l'ARC : deux commissaires adjoints ont estimé que la demande devait être rejetée, mais seulement après quelque onze semaines de réflexion. Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information, faisant valoir que ces renseignements étaient de l'ordre du travail et ne constituaient pas de l'information protégée aux termes de la Loi.

Les renseignements relatifs à la présence d'employés au travail au cours d'une période de grève sont-ils des « renseignements personnels » susceptibles d'être exemptés du droit d'accès prévu au paragraphe 19(1) de la Loi sur l'accès à l'information?

L'enquête a confirmé que l'ARC avait déjà reçu des demandes de

communication des feuilles de présence d'employés et qu'elle avait toujours communiqué ces renseignements, exception faite des numéros d'identification des employés et de la description des types de congé que ceux-ci avaient pris. L'ARC a expliqué que, en l'espèce, elle s'était écartée de sa pratique courante pour protéger le caractère privé du choix des employés syndiqués pendant une grève. L'Agence a estimé que la présence au travail peut être considérée comme l'expression de l'opinion de l'employé à l'égard de la solidarité professionnelle pendant une grève.

Le Commissaire à l'information s'est inspiré de la décision de la Cour suprême du Canada dans *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, 2 R.C.S. 403, où les juges

cependant du fait que la rigoureuse politique régissant l'application du sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* puisse constituer une entrave indue au pouvoir du responsable.

Le Commissaire a demandé au SCC de réexaminer attentivement les faits du cas en l'espèce pour s'assurer que le pouvoir discrétionnaire de communiquer des renseignements dans l'intérêt public était exercé à titre particulier, compte tenu de tous les facteurs utiles, pour et contre la communication. Autrement dit, le Commissaire devait être convaincu que le pouvoir discrétionnaire avait été exercé correctement et que la décision n'avait pas seulement été dictée par la politique en vigueur.

Le SCC a accepté de reconsidérer l'affaire. D'autres parties du rapport de la Commission ont été communiquées : ils contenaient des détails qui avaient déjà été divulgués dans les médias. D'autres parties ont cependant été retenues pour protéger la vie privée de l'intéressé. Le secret n'a pas été maintenu uniquement en raison de la politique, mais aussi en raison d'un élément propre à l'affaire : le délinquant avait été appréhendé et incarcéré et ne représentait donc plus un danger pour la collectivité.

Le Commissaire à l'information s'est dit convaincu que le pouvoir discrétionnaire de communiquer (ou non) des renseignements dans l'intérêt public avait été exercé correctement et a estimé que l'affaire était réglée.

Ce qu'il faut retenir

Les institutions ont l'obligation, avant de retenir des renseignements personnels en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, de tenir compte des dérogations prévues au paragraphe 19(2). L'une de ces dérogations, formulée à l'alinéa 19(2)c), prévoit l'exercice approprié d'un pouvoir discrétionnaire applicable à la question de savoir si l'intérêt public l'emporte sur l'ingérence dans la vie privée.

L'intention du Parlement était que cette disposition ne devienne pas une justification systématique de l'ingérence dans la vie privée, et c'est pourquoi l'expression « justifierait nettement » apparaît au sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'intention du Parlement est manifeste également dans le fait que le Commissaire à la vie privée doit être informé de toute communication de renseignements personnels dans l'intérêt public.

Pourtant, dans leurs efforts pour ne pas invoquer de façon abusive le principe de l'intérêt public, les institutions doivent prendre garde de ne pas refuser d'exercer le pouvoir que le Parlement leur a conféré ni de limiter ou

Le demandeur a été surpris par la réponse, car, auparavant, des rapports sur des crimes présumément commis par des délinquants en liberté d'office avaient été communiqués en raison du fait que l'intérêt public l'emporte sans conteste sur l'ingérence dans la vie privée. Le demandeur s'est adressé au Commissaire et lui a demandé de déterminer pourquoi, en l'occurrence, la vie privée du délinquant primait sur l'intérêt public.

Question juridique

Le SCC a-t-il à bon droit exercé son pouvoir discrétionnaire de communiquer ou non des renseignements personnels dans l'intérêt public en vertu de l'alinéa 19(2)c) de la Loi sur l'accès à l'information et du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la Loi sur la protection des renseignements personnels?

L'alinéa 19(2)c) de la Loi sur l'accès à l'information autorise les institutions fédérales à communiquer des renseignements personnels si cette communication est permise par l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le sous-alinéa 8(2)m)(i) de la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoit que des renseignements personnels peuvent être communiqués dans le cas suivant :

m) communication à toute autre fin dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution :

(i) des raisons d'intérêt public justifiaient nettement une éventuelle violation de la vie privée

L'enquête du Commissaire a permis de déterminer que le SCC avait effectivement communiqué des rapports de ce genre auparavant, en vertu du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Elle a également révélé que, au cours de l'automne 2002, le Commissaire a la vie privée d'alors avait écrit au commissaire du SCC pour lui faire part de ses préoccupations concernant la communication de ces rapports dans l'intérêt public.

En réponse à ces préoccupations, le SCC avait révisé et limité sa politique concernant les rapports de la Commission d'enquête. À la fin de novembre 2002, il a adopté une politique autorisant la communication de ces rapports dans l'intérêt public à condition que le demandeur soit une victime d'acte criminel, un organisme intervenant avec le consentement écrit d'une victime d'acte criminel ou un membre de la famille d'une victime d'acte criminel.

Le Commissaire a l'information a tenu compte du fait que le pouvoir discrétionnaire de communiquer des renseignements personnels sur les délinquants appartient indéniablement au responsable du SCC. Il s'inquiétait

Compte tenu de l'avis du Commissaire, la BDC a accepté d'extraire et de traiter les messages archivés. Elle a également recalculé les frais conformément au paragraphe 7(2) du Règlement, les faisant passer de 17 400 à 2 325 dollars. Le Commissaire a informé le demandeur qu'il estimait que les frais révisés étaient raisonnables et que l'affaire était donc réglée.

Ce qu'il faut retenir

Les demandes de communication concernant des messages électroniques archivés soulèvent des problèmes importants pour les institutions. Sur le plan du droit, il leur est difficile de simplement opposer un refus parce que cela entraverait de façon sérieuse leur fonctionnement. Dans *Blank* (voir plus haut), par exemple, on a estimé que l'extraction de messages électroniques prendrait 575 heures, mais l'institution n'a pas invoqué l'argument de l'entrave sérieuse. Il est plus prudent d'évaluer correctement les frais, ce qui est un autre problème. Le Règlement n'autorise pas expressément de frais pour l'extraction de messages électroniques archivés, et, selon la jurisprudence, il convient de les facturer en vertu du paragraphe 7(2) (qui renvoie à des documents non informatisés) plutôt qu'en vertu du paragraphe 7(3) (qui renvoie à des documents lisibles par machine).

Aussi troublant que cela paraît, la jurisprudence n'a pas été contredite, et le Commissaire s'en est inspiré en l'espèce.

Cas 3 – Protection de la vie privée des délinquants et intérêt public

Contexte

Le représentant d'un organisme sans but lucratif d'aide aux victimes de crimes a demandé au Service correctionnel du Canada (SCC) de lui communiquer le rapport d'une Commission d'enquête sur la libération et la surveillance d'un délinquant reconnu coupable de meurtre avec préméditation tandis qu'il était en libération d'office. Le plus gros du rapport a été retenu, en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, dans le but de protéger la vie privée du

délinquant en question.

Première question

Pour ce qui est de la première question, la réponse, de l'avis du Commissaire, dépend de la question de savoir si l'extraction des messages demandés risque d'entraîner d'une façon sérieuse le fonctionnement de l'institution. Ce point de vue découle de la formulation de l'article 3 du Règlement, qui dispose ce qui suit :

« Aux fins du paragraphe 4(3) de la Loi, la préparation d'un document qui n'existe pas comme tel mais qui peut être produit à partir d'un document informatisé relevant d'une institution fédérale n'est pas obligatoire lorsque cette préparation entraînerait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution concernée. »

Le Commissaire a envoyé son propre spécialiste de l'informatique à la BDC pour procéder à une évaluation indépendante du « fardeau » que devrait assumer la Banque si elle était tenue d'extraire des messages archivés.

Le spécialiste du Commissaire a examiné le système en vigueur à la BDC et conclu que celle-ci possédait déjà toutes les ressources nécessaires en matériel et en logiciels pour extraire les messages, que tout le matériel employé pour sauvegarder les serveurs de message existait toujours et que l'analyste technique qui avait installé et configuré le serveur MS-Mail et Exchange 5.5 était toujours au service de la Banque. Et il a estimé que les messages pourraient être extraits en moins de 31 jours. Le Commissaire ne pouvait donc pas accepter l'affirmation de la Banque selon laquelle l'extraction des messages entraînerait de façon sérieuse son fonctionnement.

Deuxième question

Pour ce qui est de la deuxième question, le Commissaire a informé la BDC que, selon lui, l'estimation des frais était injustifiable, non seulement en raison des éléments techniques soulignés, mais aussi pour des raisons juridiques.

Le Commissaire a examiné le Règlement et n'y a rien trouvé qui permette de facturer des frais de main d'œuvre et de capital au titre de l'extraction de documents électroniques. Il a, par contre, conclu que la Banque pourrait facturer au demandeur des frais de 10 dollars/l'heure pour le temps consacré par le personnel à l'extraction des documents, conformément au paragraphe 7(2) du Règlement. À cet égard, le Commissaire s'est appuyé sur les commentaires formulés au paragraphe 21 par le juge Muldoon dans *Blank c. Canada (Ministre de l'Environnement)* [2000] A.C.F. n° 1620.

Cas 2 – Récupération de messages électroniques archivés

Contexte

Un requérant a demandé à la Banque de développement du Canada (BDC) des exemplaires de tous les messages électroniques produits par le vice-président de la Banque chargé des Affaires publiques du 1^{er} mai 2000 au 3 mai 2001. La BDC a refusé d'extraire, de traiter et de communiquer ces messages pour les motifs suivants : 1) la demande n'était pas suffisamment précise, 2) les messages électroniques du VP seraient probablement considérés comme des renseignements personnels ou des renseignements commerciaux confidentiels et par conséquent protégés et 3) il faudrait beaucoup de temps et de ressources pour traiter la demande, ce qui supposerait des frais importants à la charge du demandeur.

Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire en faisant remarquer qu'il avait demandé accès à des messages électroniques produits sur un compte professionnel, que la BDC n'avait pas fourni d'estimation des frais et qu'elle n'avait rien tenté pour appliquer les exceptions prévues par la Loi destinées à protéger les parties des documents demandés qui contiendraient des renseignements personnels ou des renseignements commerciaux confidentiels. Des le début de l'enquête du Commissaire, la BDC s'est rendue compte qu'elle n'avait aucune justification juridique pour refuser de traiter la demande. Elle a donc estimé que les messages applicables à 4 des 12 mois de la période couverte par la demande pourraient être extraits de l'ordinateur personnel du vice-président. Ces messages ont été traités et communiqués, sous réserve des exceptions applicables. Les messages des huit autres mois avaient été archivés. Selon la BDC, il en aurait coûté environ 17 400 dollars, et il aurait fallu six semaines pour les extraire.

Questions juridiques

Ce cas soulève deux questions juridiques : Premièrement, une institution fédérale est-elle tenue de retrouver des messages électroniques archivés en réponse à une demande de communication? Deuxièmement, quels sont les frais que l'institution peut facturer au demandeur selon la réglementation?

Puis l'enquêteur a examiné le contenu d'un rapport sur la consultation qui a été publié par le ministère des Finances vers la fin du mois de janvier 2007 (quelque 120 jours après la réception de la demande). Le rapport final ne contenait ni les 13 pages retenues ni leur contenu, mais des résumés plus généraux de la consultation.

Enfin, l'enquêteur s'est demandé si, au moment de la demande, le décideur délégué croyait effectivement, selon toute vraisemblance, que les documents demandés seraient inclus dans le rapport et que ce rapport serait publié dans les 90 jours suivants.

Le ministère des Finances, en fait, n'a jamais eu l'intention de publier les documents retenus. Ses fonctionnaires ont déclaré qu'ils avaient invoqué l'article 26 pour refuser la communication sur le conseil du Bureau du Conseil privé. Après réception de la demande de communication, le ministère des Finances a demandé son avis au BCP, qui a répondu dans les termes suivants :

« [Traduction] (...) le contenu des documents sera inclus intégralement ou partiellement dans un rapport de communication intégré sur les résultats de la consultation sur le déséquilibre fiscal, rapport qui sera publié par le gouvernement du Canada dans le délai prévu par l'article 26. »

L'avis du BCP a été suivi sans question ni le moindre doute par le ministère des Finances, malgré le passage qui aurait dû l'alerter : « intégralement ou partiellement ». Cela aurait dû inciter le Ministère à se demander s'il y avait lieu de croire que tous les documents retenus seraient effectivement publiés.

Le Commissaire a donc conclu que l'article 26 avait été invoqué à tort par le ministère des Finances pour refuser la communication des documents et a invité celui-ci à communiquer intégralement les documents au demandeur. Les documents ont été communiqués le 1er février 2007, quelque quatre mois et demi après la demande.

Ce qu'il faut retenir

Lorsqu'une institution fédérale n'a pas l'intention de publier des documents demandés, mais qu'elle s'appuie sur les affirmations d'un autre ministère selon lequel ces documents seront publiés, c'est à l'institution qui reçoit la demande de communication qu'il incombe de faire preuve de diligence raisonnable avant d'invoquer l'article 26. Autrement dit, l'institution doit déterminer qu'il existe des motifs raisonnables de croire que les documents demandés : 1) seront publiés, 2) qu'ils le seront intégralement et 3) qu'ils le seront dans les 90 jours suivant la réception de la demande de communication (sous réserve du délai d'impression et de traduction).

Quelques cas en bref

Cas 1 – C'est la faute au BCPI

Contexte

En août 2006, le ministère des Finances a annoncé qu'il procéderait à une consultation nationale en ligne sur le déséquilibre fiscal. Le site Web devait permettre aux Canadiens de faire connaître leurs points de vue au ministère sur le rétablissement de l'équilibre fiscal.

En septembre 2006, un requérant a adressé une demande de communication au ministère des Finances pour obtenir les renseignements produits par le ministère à la suite de la consultation : documents d'information, rapports récapitulatifs, analyses et revues statistiques. Le demandeur ne s'intéressait pas aux noms des personnes qui avaient donné leur avis sur le site.

En réponse, le ministère des Finances a refusé de communiquer les documents demandés parce qu'il avait l'intention de les publier dans les 90 jours suivant la réception de la demande de communication. L'article 26 de la Loi autorise les institutions fédérales à refuser de communiquer des renseignements si le responsable de l'institution « (...) a des motifs raisonnables de croire que le contenu du document sera publié en tout ou en partie par une institution fédérale, un mandataire du gouvernement du Canada ou un ministre dans les quatre-vingt-dix jours suivant la demande ou dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de l'impression ou de la traduction en vue de l'impression ». Compte tenu de l'ampleur de la demande, le demandeur n'a pas cru que le ministère des Finances avait réellement l'intention de publier tous les documents demandés. Il s'est donc adressé au Commissaire à l'information.

Question juridique

Lorsque la décision de refuser la communication a été prise, l'administrateur délégué du ministère des Finances croyait-il effectivement, selon toute vraisemblance, que les documents demandés seraient tous publiés dans les 90 jours suivant la demande de communication?

Dans son examen de cette question, l'enquêteur du Commissaire a constaté qu'environ 13 pages de documents avaient été trouvées en réponse à la demande. Ces pages contenaient des résumés de l'opinion de certains groupes consultés.

Note : Plusieurs des plaintes fermées ont été reçues au cours des années fiscales précédentes.

TOTAL		1 257	1 267
Hors du Canada		6	4
Terre Neuve		12	9
Île du Prince Édouard		0	3
Nouvelle Écosse		28	23
Nouveau Brunswick		7	7
Québec		98	97
Région de la capitale nationale		606	463
Ontario		157	147
Manitoba		25	19
Saskatchewan		42	17
Alberta		36	42
Colombie Britannique		185	431
Yukon		0	1
Territoires du Nord Ouest		55	4
Nunavut		0	0
Fermées		1 257	1 267

Tableau 6 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES
(par lieu de résidence des plaignants) du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007

Notes : 1. Les cas difficiles requièrent de l'enquêteur deux fois plus de temps à résoudre.
2. Les cas de refus requièrent de l'enquêteur en moyenne quatre fois plus de temps à résoudre que les cas administratifs.

CATEGORIE		Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Plaintes en arriéré		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile	
		Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Retard (présomption de refus)	7,99	6	10,39	5	3,95	9	5,85	3	4,83	15	8,48	8	31	1	14,20	1	52
	6,67	1	18,21	29	4,01	3	5,79	2	4,64	4	18,21	31	10	2	16,16	1	11
	7,50	1	17,49	1	5,13	1	6,92	0	6,79	2	14,20	1	41	3	16,16	1	10
	17,75	15	24,43	9	6,41	8	8,47	1	13,40	23	24,07	10	1	15,91	1	20,32	1
Proportion de délai	17,75	15	24,43	9	6,41	8	8,47	1	13,40	23	24,07	10	1	15,91	1	20,32	1
Exclusion - art. 69	17,75	15	24,43	9	6,41	8	8,47	1	13,40	23	24,07	10	1	15,91	1	20,32	1
Total partie	17,75	16	24,26	10	6,44	8	8,47	1	13,51	24	23,59	11	41	24	16,16	1	52
- Cas de refus	17,75	16	24,26	10	6,44	8	8,47	1	13,51	24	23,59	11	41	24	16,16	1	52
- Cas administratifs	7,89	10	18,21	36	4,11	14	5,82	5	4,90	24	18,21	41	1	15,91	1	20,32	1
Refus de divulguer	17,75	15	24,43	9	6,41	8	8,47	1	13,40	23	24,07	10	1	15,91	1	20,32	1
Total partie	17,75	16	24,26	10	6,44	8	8,47	1	13,51	24	23,59	11	41	24	16,16	1	52
Divers	7,43	2	16,77	1	4,80	1	7,76	0	5,13	3	16,16	1	1	15,91	1	20,32	1
Moyenne	13,55	26	10,21	46	4,67	22	5,82	6	7,89	48	18,21	52	1	15,91	1	20,32	1

Tableau 5 L'EFFET DE L'ARRIÈRE AU DÉLAI D'EXÉCUTION

Tableau 4: RÉPARATION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (selon les institutions fédérales) du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007

INSTITUTION GOUVERNEMENTALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondée non établie	Abandonnée	TOTAL
Industrie Canada	5	-	4	1	10
Justice Canada	17	-	7	7	31
Ministère des Affaires étrangères et Commerce international	31	-	4	3	38
Monnaie royale du Canada	-	-	1	2	3
Musée canadienne des civilisations	-	-	1	-	1
Musée des beaux-arts du Canada	2	-	-	3	5
Ombudsman pour la Défense nationale et les Forces canadiennes	1	-	-	-	1
Patrimoine canadien	8	-	6	3	17
Pêches et Océans Canada	19	-	4	1	24
Résolution des questions des pensionnats indiens Canada	1	-	1	-	2
Ressources humaines et Développement sociale Canada	3	-	1	3	7
Ressources naturelles Canada	2	-	3	-	5
Santé Canada	40	-	4	6	50
Sécurité publique Canada	17	-	3	1	21
Service Canada	2	-	-	-	2
Service canadien du renseignement de sécurité	4	-	1	2	7
Service correctionnel Canada	17	-	11	2	30
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2	-	-	-	2
Société de développement du Cap-Breton	1	-	-	-	1
Société d'expansion du Cap-Breton	1	-	-	-	1
Société du Vieux-Port de Montréal inc.	-	-	-	1	1
Statistique Canada	-	-	1	-	1
Transports Canada	21	-	5	1	27
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	32	-	10	15	57
TOTAL	625	1	192	449	1 267

INSTITUTION	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Aban- donné	TOTAL
Bureau de l'Enquêteur correctionnel	1	-	-	-	1
Bureau du Conseil privé	37	-	12	7	56
Bureau du Surintendant des institutions financières Canada	-	-	-	1	1
Centre de sécurité des télécommunications	1	-	-	-	1
Centre des armes à feu du Canada	8	-	2	1	11
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique	1	-	-	-	1
Citoyenneté et Immigration Canada	15	-	13	1	29
Comité des griefs des Forces canadiennes	-	-	1	-	1
Commission canadienne des droits de la personne	3	-	2	-	5
Commission canadienne du tourisme	-	-	1	-	1
Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire	1	-	-	-	1
Commission de la Capitale nationale	1	-	-	-	1
Commission de la Fonction publique du Canada	1	-	-	-	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	12	-	-	-	12
Commission nationale des libérations conditionnelles	-	-	2	-	2
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	2	-	-	1	3
Conseil des arts du Canada	1	-	-	-	1
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat	2	1	2	-	5
Conseil national de recherches Canada	2	-	1	1	4
Corporation fonds d'investissement du Cap-Breton	1	-	-	-	1
Défense nationale	42	-	20	12	74
Développement sociale Canada	3	-	-	-	3
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	6	-	-	-	6
Environnement Canada	20	-	9	2	31
Finances Canada	8	-	2	1	11
Gendarmerie royale du Canada	109	-	18	5	132

Tableau 4: RÉPARATION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (selon les institutions fédérales) du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007

INSTITUTION GOUVERNEMENTALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondée	Abandonnée	TOTAL
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	5	-	-	-	5
Administration portuaire de Hamilton	3	-	-	-	3
Affaires des anciens combattants Canada	1	-	-	1	2
Affaires indiennes et du Nord Canada	6	-	6	6	18
Agence canadienne de développement international	3	-	1	-	4
Agence canadienne d'inspection des aliments	1	-	2	2	5
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada	2	-	-	1	3
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	2	-	-	-	2
Agence des services frontaliers du Canada	50	-	1	1	52
Agence du revenu du Canada	28	-	8	353	389
Agence Parcs Canada	-	-	1	-	1
Agence spatiale canadienne	-	-	2	1	3
Agriculture et agro-alimentaire Canada	14	-	6	-	20
Banque de développement du Canada	1	-	-	2	3
Bibliothèque et Archives Canada	5	-	12	-	17
Bureau de la sécurité des transports du Canada	1	-	-	-	1

Tableau 4 : RÉPARATION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (selon les institutions fédérales) du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007

CATÉGORIE	Réglée	Non réglée	Bien-fondée	Abandonnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	227	-	129	59	415	32,7 %
Exclusion - art. 69	14	-	13	4	31	2,4 %
Retard (présomption de refus)	277	-	10	13	300	23,7 %
Prorogation de délai	65	-	20	352	437	34,5 %
Frais	12	-	12	5	29	2,3 %
Divers	30	1	8	16	55	4,3 %
TOTAL	625	1	192	449	1 267	100 %
	49,3 %	0,1 %	15,2 %	35,4 %		

Tableau 3 : CONCLUSIONS DES PLAINTES du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007

Tableau 2 PLAINTES REÇUES PAR CATEGORIE

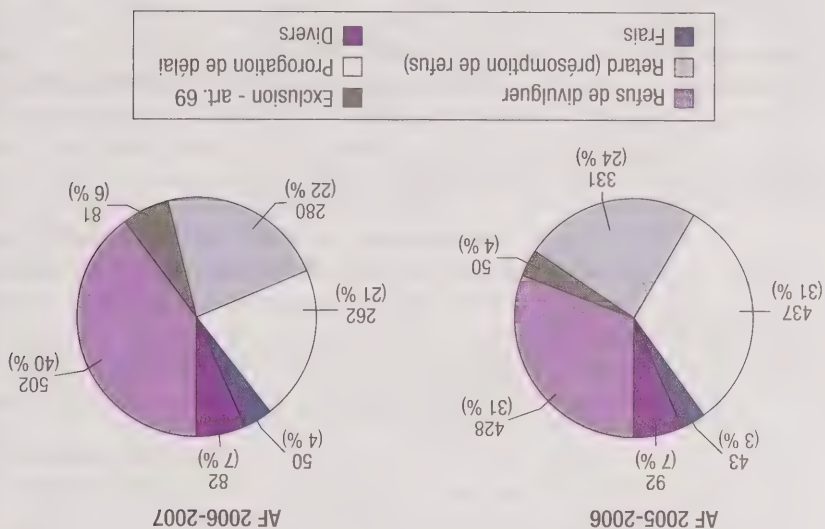


Tableau 1 ETAT DES PLAINTES

1 ^{er} avril 2006	1 427	1 365	1 427	1 257	1 267	1 417
1 ^{er} avril 2005	1 319	1 381	1 427	1 319	1 381	1 427
au 31 mars 2006	1 267	1 319	1 427	1 267	1 319	1 427
au 31 mars 2007	1 417	1 365	1 427	1 417	1 365	1 427

Plan de réduction de l'arriéré

4. Santé Canada 40 sur 50
5. Bureau du Conseil privé 37 sur 56
6. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 32 sur 57
7. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international 31 sur 38
8. Agence du revenu du Canada 28 sur 389
9. Transports Canada 21 sur 27
10. Environnement Canada 20 sur 31
- Comme on pouvait s'y attendre, la comparaison de cette liste et de la liste des institutions dont les fiches de rendement sont les plus faibles révèle une concordance remarquable (voir page 27). Cela confirme que le classement proposé dans les fiches de rendement (pourcentage des demandes et présomptions de refus) est un indicateur remarquablement exact du rendement général des ministères à cet égard.

Sur les 1 417 plaintes individuelles adressées au Commissariat qui seront reportées sur l'exercice suivant, 1 052 font partie de « l'arriéré » parce qu'elles n'ont pas été traitées dans le délai prévu par les normes de service. L'année dernière, sur les 1 427 enquêtes reportées, 1 298 faisaient partie de « l'arriéré ». Le Commissariat a donc été capable de stopper l'augmentation de l'arriéré et de le réduire de 246 cas.

Il est vrai que, cette année, le Commissariat a réussi à réduire l'arriéré des enquêtes inachevées, mais il n'a pas pu mettre en œuvre intégralement son plan de réduction de l'arriéré, dans le cadre duquel des enquêteurs supplémentaires ont été approuvés en janvier 2006 pour les exercices 2006-2007 à 2009-2010. La raison de ce retard était indépendante de la volonté du Commissariat : il fallait trouver des locaux pour les nouveaux enquêteurs.

Le plan de réduction de l'arriéré sera pleinement opérationnel en 2007-2008, car les locaux supplémentaires nécessaires seront mis à la disposition du Commissariat par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en août/septembre 2007. Le Commissariat est convaincu que, d'ici le 31 mars 2010, il n'y aura plus d'arriéré d'enquêtes et que les plaintes seront traitées dans les délais prévus par les normes de service. D'ici là, cependant, les statistiques d'achèvement continueront de dépasser les normes de service à mesure que les cas en souffrance sont réglés et que leur durée se traduit dans les statistiques de temps de traitement (voir le Tableau 5).

Charge de travail

Le nombre d'enquêtes que le Commissariat a effectuées au cours de l'exercice est présenté au Tableau 1, soit 3 500 en tout (le Tableau 6 propose une ventilation des plaintes par province/territoire).

Le Tableau 1 indique que le Commissariat a achevé 1 863 enquêtes et examens et qu'il reportera sur l'exercice suivant 1 417 plaintes émanant de demandeurs et 237 plaintes systémiques.

Comme on peut le voir au Tableau 2, les plaintes pour retard (présomptions de refus et prorogations de délai) représentent 43 p. 100 des plaintes reçues par le Commissariat, tandis que les plaintes pour refus de communication représentent 40 p. 100 du total. Par ailleurs, comme le montre le Tableau 3, 92 p. 100 des plaintes pour présomption de refus et prorogation de délai ont été jugées fondées, comparativement à 64 p. 100 des plaintes pour refus de communication. Le calcul de ces pourcentages ne tient pas compte des plaintes abandonnées puisque le Commissariat n'avait pas jugé du mérite de ces cas.

Ces résultats donnent à penser que le secret excessif dans les institutions fédérales n'est pas un problème aussi important que l'incapacité de celles-ci à respecter le délai de réponse de 30 jours ou à gérer correctement les dispositions de la Loi qui leur permettent de proroger ce délai. Il semblerait que le plus grave problème se pose au niveau du processus de traitement.

Autrement dit, les institutions ont les moyens de réduire considérablement le nombre de plaintes adressées au Commissaire à l'information, simplement en gérant correctement les éléments relatifs au « processus » dans le programme d'accès à l'information. Pour ce qui est des éléments relatifs au « jugement » (y a-t-il lieu ou non d'invoquer telle ou telle exception pour justifier un refus?), elles semblent bien les gérer.

C'est pourquoi le Commissaire se fera un devoir prioritaire d'encourager le président du Conseil du Trésor et de collaborer avec lui pour mettre en œuvre des solutions aux problèmes liés au processus qui semblent être les principaux obstacles au respect intégral des droits prévus par la Loi.

Le Tableau 4 propose une ventilation des plaintes dont l'instruction a été terminée au cours du dernier exercice par institution. Les dix premières institutions contre lesquelles des plaintes ont été jugées fondées sont les suivantes :

1. Gendarmerie royale du Canada 109 sur 132
2. Agence des services frontaliers du Canada 50 sur 52
3. Ministère de la Défense nationale 42 sur 74

Enquêtes et examens

La principale fonction législative du Commissariat à l'information est la réception et l'instruction des plaintes que lui adressent des particuliers ou des entreprises qui estiment que leurs droits d'accès à l'information n'ont pas été respectés par des institutions fédérales. Le Commissariat n'a pas le pouvoir de refuser de faire enquête sur une plainte en vertu du paragraphe 30(1) de la Loi. Les plaignants peuvent alléguer qu'on leur a, à tort, refusé l'accès à des documents, qu'on a tardé à leur fournir des documents, qu'on n'a pas fait de recherches suffisantes, que les frais sont trop élevés, que les prorogations de délai sont excessives, qu'on a refusé de traduire les documents demandés, ou toute autre raison ayant trait à la demande de documents ou à l'accès à des documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi).

La Loi exige que les enquêtes soient approfondies et équitables. Aucune échéance n'est fixée officiellement, mais le Commissariat s'est doté de normes de service visant une échéance de 120 jours pour l'achèvement des enquêtes sur les plaintes pour refus de communication injustifié et de 30 jours pour les enquêtes sur les plaintes à caractère administratif (retard, prorogation de délai excessive, frais trop élevés, etc.).

Outre les plaintes que lui adressent des particuliers, le Commissariat a le pouvoir de faire enquête de son propre chef lorsqu'il est convaincu qu'il existe des motifs valables d'approfondir une question ayant trait à la demande ou à l'obtention de documents en vertu de la Loi. C'est en vertu de ce pouvoir (que lui confère le paragraphe 30(3) de la Loi) que le Commissariat lance des enquêtes visant à régler des problèmes systémiques comme les retards chroniques, la mauvaise gestion des prorogations de délai, les volumes importants de demandes en souffrance et les pratiques administratives qui font que certaines catégories de demandeurs (les médias, la classe politique, les juristes, etc.) obtiennent des réponses plus lentes ou moins immédiates à leurs demandes de communication. Les « fiches de rendement » font partie de ce groupe d'enquêtes systémiques.

Les demandes émanant de particuliers peuvent aussi donner lieu à une enquête systémique si la même question est soulevée à l'égard de plusieurs institutions ou à l'égard de l'administration fédérale dans son ensemble. À ce sujet, une enquête en cours contre 21 institutions fédérales s'est poursuivie pendant le dernier exercice en raison d'une plainte déposée par l'Association canadienne des journaux, qui alléguait que les demandes de communication présentées par les représentants des médias sont traitées d'une façon particulière par le gouvernement, ce qui a pour effet de compromettre les droits d'accès de ce groupe de demandeurs.

Par contre, la direction de l'Agence a réagi rapidement, de façon constructive et avec détermination pour régler le problème des retards. D'importantes ressources supplémentaires ont été consacrées au programme d'ALPRP, un plan d'action a été dressé avec l'aide de Conseils et Vérification Canada, et le président et son comité exécutif ont mis en œuvre un système de suivi efficace.

L'ASFC escompte que tous les aspects de son plan d'action seront en place d'ici le 31 mars 2009, et il y a tout lieu de penser que le problème des retards sera probablement réglé plus tôt. Le Commissaire est convaincu que l'Agence sera un cas à donner en exemple dans le prochain rapport annuel.

Gendarmerie royale du Canada - Les résultats de la GRC sont lamentables. La GRC n'a pas de plan cohérent assorti de produits livrables et d'échéances. Elle a du mal à recruter, former et garder des analystes qualifiés. D'autres besoins opérationnels de la GRC passent systématiquement avant le programme d'AIPRP, et la haute direction ne surveille pas directement le rendement. Il est vrai que la Gendarmerie reçoit beaucoup de demandes de communication, mais elle peut et doit faire mieux.

Concernant les cinq institutions « à la traîne », le Commissariat a formulé des recommandations précises pour les aider à relancer leurs efforts. On peut prendre connaissance des résultats détaillés des fiches de rendement et des recommandations sur le site Internet du Commissariat.

De mal en pis

Deux institutions (Santé Canada (SC) et Transports Canada (TC)) ont obtenu des résultats inférieurs à ceux de l'année dernière. SC est passé de la note D (18,9 %) à la note F (21,9 %) et TC, de la note B (9,2 %) à la note D (16,6 %, presque le double de l'année dernière).

Les ministères ont expliqué leurs résultats par une augmentation importante du nombre de demandes et un manque de personnel concomitant (35 % pour SC et 50 % pour TC). De plus, TC souffre toujours d'une pénurie de personnel, tandis que SC éprouve des difficultés à l'égard de la recherche de documents et des procédures de consultation et d'approbation.

Nous collaborerons avec les deux ministères pour dresser un plan qui leur permettra d'obtenir le respect idéal sans trop tarder.

Première fiche de rendement

Cette année, pour la première fois, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a fait l'objet d'un examen du rendement. Elle a obtenu une mauvaise note. Quelque 69 p. 100 des demandes de communication qu'elle a reçues entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 2006 ont été traitées en retard.

Ce faible rendement s'explique par un certain nombre de facteurs, dont le fait que l'institution est récente, qu'elle manque de ressources dans bien des domaines, qu'elle a reçu un nombre inattendu de demandes et qu'elle a du mal à recruter, à former et à garder des analystes de l'AIPRP.

Justice Canada - Il y a tout lieu d'espérer que JUS réussira à améliorer sa note l'année prochaine. Le ministère a consacré les ressources voulues et s'est doté des procédures nécessaires pour le faire. De plus, la haute direction surveille étroitement l'évolution de la situation.

Bureau du Conseil privé - Les problèmes semblent plus graves au BCP, malgré l'amélioration des procédures et l'augmentation des ressources. L'incapacité chronique du BCP à répondre à un nombre relativement peu élevé de demandes de communication (moins de 600 par an) est largement imputable à une procédure d'approbation fastidieuse et inutile. Le coordonnateur de l'AIPRP du BCP n'a pas tous les pouvoirs délégués dont il aurait besoin pour répondre aux demandes. Par exemple, depuis septembre 2005, il peut invoquer des exceptions obligatoires, mais le pouvoir délégué d'appliquer les exceptions discrétionnaires prévues par la Loi appartient au SMA et à des titulaires de postes plus élevés (quelque 16 postes en tout). Les hauts fonctionnaires prennent les décisions discrétionnaires applicables à la communication des documents dont ils ont la responsabilité fonctionnelle. Ces fonctionnaires n'ont pas reçu de formation spéciale ni n'ont de connaissance spécialisée concernant les exigences de la Loi sur l'accès à l'information ou leurs obligations en tant que décideurs en vertu de la Loi.

Cette gestion très hiérarchisée, à peu près unique dans l'administration fédérale, ralentit la procédure, mais signifie aussi que les décideurs ne sont pas enclins à véritablement jouer la transparence.

Un examen aléatoire des dossiers n'a pas permis de conclure que les hauts fonctionnaires en question aient fait usage de leur pouvoir discrétionnaire pour appliquer les exceptions discrétionnaires prévues par la Loi. La plupart des dossiers ne contenaient pas de documents indiquant si les facteurs pour et contre la communication avaient été examinés ni l'importance respective qu'on y avait accordée. En fait, certains de ces hauts fonctionnaires semblaient parfaitement ignorants de la notion juridique de « pouvoir discrétionnaire » et des obligations que doivent remplir les décideurs lorsqu'ils prennent une décision discrétionnaire concernant des droits individuels.

Cette anomalie dans le système de délégation des pouvoirs au BCP est contraire aux déclarations des cadres supérieurs du Bureau qui s'étaient adressées au Comité à l'automne 2005. Les cadres avaient dit, en effet, que le coordonnateur de l'AIPRP serait investi des pleins pouvoirs décisionnels par voie de délégation. Ce même engagement avait été pris auprès du Commissaire à l'information, qui avait d'ailleurs, sur la foi de cette déclaration, autorisé le BCP à informer le Comité qu'il appuyait le plan d'action du Bureau pour régler le problème des retards.

De F à A

Neuf institutions ont amélioré leur rendement au cours de l'année écoulée : Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), Finances Canada (FIN), le ministère des Pêches et des Océans (MPO), la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), Bibliothèque et Archives Canada (BAC), le ministère de la Défense nationale (MDN) et Sécurité publique Canada (SP). Trois d'entre elles sont passées de F à A : bravo à AAC, la CISR et BAC pour avoir relevé le défi et décidé prioritairement de faire le nécessaire pour répondre rapidement aux demandes de communication. Les six autres institutions qui ont amélioré leur classement (CIC, le MAECI, FIN, le MPO, le MDN et SPPCC) ont plus de travail à faire, mais elles se sont dotées de solides plans pour accéder au niveau du respect idéal très prochainement.

Pas de changement

Cinq institutions sont restées au même niveau que l'an dernier : Industrie Canada (IC), Justice Canada (JUS), le Bureau du Conseil privé (BCP), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Trois d'entre elles (JUS, le BCP et la GRC) ont, une fois encore, obtenu une mauvaise note : en fait, JUS et le BCP ont eu une mauvaise note trois ans de suite.

Les cadres supérieurs de deux de ces trois institutions (JUS et le BCP) ont été convoqués par le Comité permanent de l'accès à l'information, de la vie privée et de l'éthique en octobre 2005 pour discuter du classement de leur institution en 2004-2005. Le BCP a promis de régler son problème de retard avant le 31 mars 2006 et JUS, avant le 31 mars 2008.

Il est particulièrement important, pour montrer la voie à toutes les autres institutions fédérales, que le ministère du Premier ministre et celui du ministre responsable de la Loi sur l'accès à l'information réussissent à obtenir la note A. Les difficultés administratives qu'ils doivent régler sont peu de choses au regard de ce que d'autres institutions ont fait pour passer, en relativement peu de temps, de la note F à la note A.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AAC	-	-	-	-	-	-	F 21,9 %	F 38,7 %	A 3,8 %
ASFC	-	-	-	-	-	-	-	-	F 69,0 %
BAC	-	-	-	-	-	-	F 70 %	F 55,5 %	A 3,8 %
CIC	F 7,9 %	F 7,9 %	D 7,9 %	C 7,9 %	A 7,9 %	D 7,9 %	C 13,8 %	D 15,3 %	B 7,9 %
FIN	-	-	-	-	-	-	-	C 11,9 %	B 7,9 %
MAECI	F 28,8 %	F 28,8 %	F 28,8 %	D 28,8 %	B 28,8 %	D 28,8 %	F 60,1 %	F 60,1 %	D 17,2 %
MPO	-	-	F 5,2 %	F 5,2 %	A 5,2 %	A 5,2 %	C 12,7 %	C 12,7 %	B 5,9 %
CISR	-	-	-	-	-	-	-	F 39,1 %	A 0,0 %
GRC	-	-	-	-	-	-	-	F 79,0 %	F 67,0 %
IC	-	-	-	-	-	F 16,2 %	D 5,9 %	B 8,1 %	B 8,1 %
JUS	-	-	-	-	-	-	F 43,5 %	F 38,8 %	F 37,3 %
MDN	F 9,5 %	F 9,5 %	D 9,5 %	C 9,5 %	B 9,5 %	B 9,5 %	C 14,8 %	C 14,8 %	B 8,7 %
SC	F 18,2 %	A 18,2 %	-	-	A 18,2 %	B 18,2 %	D 18,9 %	D 21,9 %	F 21,9 %
SP (SPCC)	-	-	-	-	-	-	-	F 21,1 %	D 18,9 %
TC	-	F 16,6 %	F 16,6 %	C 16,6 %	D 16,6 %	D 16,6 %	B 9,2 %	B 9,2 %	D 16,6 %
TPSGC	-	-	-	-	F 17,7 %	C 17,7 %	D 17,7 %	B 7,3 %	B 9,7 %

Le barème de notation

La note attribuée à une institution est fondée sur le pourcentage de demandes de communication auxquelles elle a répondu en retard. La Loi prévoit un délai de réponse obligatoire et suppose qu'une demande a été refusée dès lors qu'on n'y a pas répondu dans ce délai. La note est fonction des normes suivantes :

Pourcentage de présomptions de refus	Remarque	Classement
0 - 5 %	Conformité idéale	A
5 - 10 %	Conformité substantielle	B
10 - 15 %	Conformité à la limite	C
15 - 20 %	Conformité inférieure à la norme	D
Plus de 20 %	Alerte rouge	F

Au cours de l'année écoulée, on a procédé à l'examen du rendement de 17 institutions. Les résultats apparaissent dans le tableau suivant, et le pourcentage de présomptions de refus (retards) comprend les demandes de l'année antérieure reportées sur le présent exercice.

L'évaluation du rendement des institutions fédérales à l'égard de l'accès à l'information (fiches de rendement)

Depuis près de neuf ans, le Commissariat à l'information procède à l'examen et à l'évaluation proactifs du rendement des institutions fédérales à l'égard de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces examens, plus connus sous le nom de « fiches de rendement », remplissent plusieurs fonctions.

Premièrement, les fiches de rendement aident le Commissaire à l'information à évaluer le rendement global d'une institution dans l'administration du programme d'accès à l'information plutôt que de le limiter à la perspective étroite que fournissent les enquêtes sur les plaintes.

Deuxièmement, elles permettent d'encourager les institutions à placer l'accès à l'information parmi leurs principales priorités. Les ministres et sous-ministres ne veulent pas de classement qui ternirait leur leadership.

Troisièmement, elles permettent de produire et de diffuser une mine d'information dans l'administration fédérale au sujet des « pratiques optimales » dans l'administration du programme d'accès à l'information, car elles ont pour but d'encourager les institutions à obtenir de bons résultats, grâce à des pratiques administratives, une formation et des outils solides, ainsi qu'un personnel suffisant.

Quatrièmement, elles aident le Parlement à jouer un rôle de surveillance mieux ciblée. Par exemple, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la vie privée et de l'éthique a convoqué des cadres supérieurs des institutions ayant reçu une mauvaise note pour répondre aux fiches de rendement et expliquer ce qu'ils prévoyaient de faire pour améliorer leurs résultats.

Enfin, depuis la création de ces fiches, le nombre de plaintes pour réponse en retard adressées au Commissaire a diminué, passant de plus de 50 p. 100 en 1997 à 14,5 p. 100 en 2003-2004. Au cours de l'année écoulée, quelque 24 p. 100 des plaintes avaient trait aux retards.

Depuis l'introduction des fiches de rendement, beaucoup d'institutions ont consacré nettement plus de ressources au programme d'accès à l'information, le temps de réponse aux demandes s'est amélioré, et les exceptions sont appliquées de façon plus éclairée, de sorte que la zone de secret du gouvernement est maintenue au minimum autorisé par la Loi.

3. Responsabilisation

Les hauts fonctionnaires du Parlement doivent rendre des comptes au Parlement. Les tribunes parlementaires visant à assurer la responsabilisation des hauts fonctionnaires du Parlement comprennent les différents comités permanents de la Chambre et du Sénat et le Comité consultatif de la Chambre des communes sur le financement des hauts fonctionnaires du Parlement.

4. Transparence

Les hauts fonctionnaires du Parlement mènent leurs opérations de la manière la plus transparente possible, exception faite des situations où la loi les en empêche.

5. Rapports

Pour satisfaire aux exigences des organismes centraux en matière de rapports sur l'ensemble du gouvernement, les hauts fonctionnaires du Parlement fournissent de l'information globale qui est autant que possible conforme aux exigences gouvernementales sans toutefois compromettre leur indépendance et leur autonomie de gestion.

En résumé

En rendant hommage à ses prédécesseurs et en songeant à ce que lui réservent les sept prochaines années, le nouveau Commissaire à l'information est frappé par la responsabilité énorme que représente la protection de cette pierre angulaire de la liberté démocratique - la capacité des citoyens, de droit, de consulter les documents détenus par le gouvernement. Partout dans le monde, la conclusion inspirée par l'histoire est la même : la transparence est l'oxygène de la démocratie parce que, pour faire une drôle de métaphore, la lumière est le meilleur désinfectant qui soit. Des parlementaires et des gouvernements courageux ont lutté et ont donné aux Canadiens la *Loi sur l'accès à l'information*. Le défi consiste maintenant à améliorer une loi foncièrement bonne et à aider nos excellents fonctionnaires à accepter encore plus volontiers des degrés toujours croissants de transparence.

L'objectif de ce document est de présenter un ensemble de principes directeurs selon lesquels les hauts fonctionnaires du Parlement respectent l'esprit et l'intention des politiques des organismes centraux, tout en conservant leur statut unique d'indépendance du gouvernement.

Au Canada, du moins au gouvernement fédéral, le terme « hauts fonctionnaires du Parlement » désigne traditionnellement des organisations indépendantes créées pour aider le Parlement à tenir le gouvernement responsable de ses gestes et à protéger les diverses catégories de droits des Canadiens, ou encore à exécuter certaines fonctions indépendantes du pouvoir exécutif.

Nous nous intéressons aux hauts fonctionnaires traditionnels du Parlement, qui sont les suivants :

- Le Vérificateur général (institué en 1878)
- Le Directeur général des élections (établi en 1920)
- Le Commissaire aux langues officielles (établi en 1970)
- Le Commissaire à l'information (établi en 1983)
- Le Commissaire à la vie privée (établi en 1983)

Principes établis

Les hauts fonctionnaires du Parlement se conforment aux principes et pratiques de saine gestion et appuient pleinement la notion de renforcement de la culture de responsabilité.

Les principes directeurs sont les suivants :

1. Respecter l'esprit et l'intention des politiques gouvernementales
- Les hauts fonctionnaires du Parlement respectent les principes et les objectifs des politiques des organismes centraux liées à la gestion et à la responsabilité des institutions gouvernementales, tout en respectant leur besoin de protéger et d'assurer leur indépendance du gouvernement et leur responsabilité envers le Parlement.

2. Indépendance

En vertu de la loi, les hauts fonctionnaires du Parlement doivent s'acquitter de leurs fonctions d'une façon qui, tant dans les faits qu'en apparence, est indépendante du gouvernement.

Depuis que le Conseil du Trésor a lancé son « initiative du renouvellement des politiques » et qu'il fait participer les hauts fonctionnaires du Parlement au processus de consultation, il est possible d'examiner collectivement les relations de travail entre les hauts fonctionnaires du Parlement et les organismes centraux. De plus, les hauts fonctionnaires du Parlement ont récemment élaboré une méthode d'application de la nouvelle politique en matière de vérification interne et ont conclu à cet effet une entente avec le Bureau du contrôleur général. Ils respectent ainsi l'esprit et l'intention de la nouvelle politique tout en protégeant leur indépendance du gouvernement et en assurant la responsabilisation envers le Parlement.

Les hauts fonctionnaires du Parlement ont également convenu, selon le cadre du projet-pilote visant la révision d'un mécanisme de financement et de surveillance pour les hauts fonctionnaires du Parlement, de poursuivre leur travail conformément au Cadre de responsabilisation de gestion du Conseil du Trésor et aux politiques, directives et lignes directrices du Conseil du Trésor.

Les hauts fonctionnaires du Parlement sont tous d'accord que chacune de leurs organisations doit respecter les principes et les objectifs des politiques des organismes centraux relativement à la gestion et à la responsabilisation des institutions gouvernementales, mais d'une façon qui respecte leur besoin de protéger et d'assurer leur indépendance du gouvernement et leur responsabilisation envers le Parlement.

Principes directeurs

Introduction

Ils tiennent toutefois à disposer de fonctions dynamiques, efficaces et responsables de vérification interne, y compris avoir des représentants de l'extérieur au sein de leurs comités de vérification. Ils ont proposé une approche modifiée à l'égard de la vérification interne, laquelle a été soumise au Conseil du Trésor et été acceptée à titre de moyen raisonnable de respecter la politique gouvernementale en matière de vérification, sans compromettre l'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement (la politique de vérification interne adaptée figure sur le site Internet du Commissaire à l'information). De plus, les hauts fonctionnaires du Parlement ont élaboré, pour discussion avec les agences centrales, un ensemble de principes censés régir l'examen des autres politiques des organismes centraux qui s'appliquaient auparavant aux agents du Parlement au même titre que n'importe laquelle institution fédérale. Les principes en question sont les suivants :

faire preuve de responsabilité sociale dans la structure gouvernementale et ce, sans compromettre leur indépendance, réelle et perçue.

La première, et plus importante, mesure prise à cet égard fut la mise sur pied d'un projet-pilote (de l'exercice 2006-2007 à 2008-2009) pour le financement des hauts fonctionnaires du Parlement, qui a supposé la création, par le gouvernement Martin, d'un comité consultatif multipartite de députés, présidé par le président de la Chambre des communes. Le comité consultatif a mission d'étudier les demandes de crédits budgétaires des hauts fonctionnaires du Parlement et de recommander des niveaux de financement au Conseil du Trésor. En vertu des dispositions du projet-pilote, les ministres du Conseil du Trésor ont accepté de conférer aux recommandations du comité consultatif un poids important.

Le gouvernement Harper a décidé de maintenir le projet-pilote. Ce mécanisme novateur a abordé l'aspect de l'indépendance qui fait problème, soit le fait qu'il revient au gouvernement en place de décider du niveau de financement consenti aux hauts fonctionnaires du Parlement qui, eux, ont mission de faire enquête sur le gouvernement et ses hauts fonctionnaires. De plus, le comité consultatif fait fonction, avec les comités permanents dont relèvent les hauts fonctionnaires du Parlement, de mécanisme de reddition des comptes pour les hauts fonctionnaires du Parlement.

D'autres éléments, outre le financement, sont susceptibles de compromettre l'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement. Ainsi, l'obligation de respecter un large éventail de règles gouvernementales concernant, par exemple, les ressources humaines, l'établissement de rapports, la rémunération, la vérification et l'évaluation, pourrait revenir à une ingérence, réelle ou perçue, des organismes centraux dans le fonctionnement indépendant des hauts fonctionnaires du Parlement.

Le gouvernement semble avoir bien compris les inquiétudes des hauts fonctionnaires du Parlement à cet égard, et le SCT a accepté de participer à l'examen de ses politiques et ses directives de manière que celles-ci respectent les préoccupations relatives à l'indépendance.

La première politique du SCT ayant fait l'objet d'un examen sous cet angle concernait la vérification interne, qui s'appliquait aux hauts fonctionnaires du Parlement au même titre qu'aux grands ministères. Or, les hauts fonctionnaires du Parlement ne pouvaient accepter que des représentants nommés par le Contrôleur général fassent partie de leurs comités de vérification, consultent leurs dossiers d'enquête ou dictent leurs priorités en matière de vérification.

Collaboration entre hauts fonctionnaires du Parlement

Au cours de l'année visée par le présent rapport, les hauts fonctionnaires du Parlement ont poursuivi leurs efforts conjoints visant à trouver des façons de

Au fil des ans, des principes ont émergé et sont au cœur du droit de savoir. Ils sont incarnés avec justesse dans le Projet de justice société ouverte qui a été élaboré avec d'autres organisations en l'honneur des festivités entourant la journée du droit de savoir en 2003. Ces dix principes sont :

1. L'accès à l'information est un droit universel.
2. L'accès est la règle; le secret est l'exception!
3. Le droit s'applique à tous les organismes publics.
4. La présentation d'une demande devrait être simple, rapide et gratuite.
5. Les responsables sont tenus d'aider les demandeurs.
6. Les refus doivent être justifiés.
7. L'intérêt public a préséance sur le secret.
8. Chacun a le droit d'interjeter appel d'une décision défavorable.
9. Les organismes publics devraient systématiquement l'information de base.
10. Le droit devrait être garanti par un organisme autonome.

Le Canada a parcouru beaucoup de chemin pour respecter ces principes. Ce sont les commissaires à l'information de toutes les administrations canadiennes qui ont lancé les premières activités au Canada pour marquer le droit de savoir. Ils voulaient aider les Canadiens à prendre davantage conscience de l'existence du droit d'accès au Canada et à apprécier davantage la place importante que tient ce droit dans une démocratie saine.

La Semaine du droit de savoir 2006 a connu un bon succès; l'on peut se réjouir de ce que les diverses activités qui ont eu lieu d'un bout à l'autre du pays ont suscité dans le public une attention considérable de même que la volonté d'en faire un rendez-vous annuel. On trouvera une description des diverses activités qui se sont tenues au Canada sur le site Internet du Commissaire.

Acquisition continue du savoir

Il entre également dans la mission de ce Commissaire d'exhorter le gouvernement à fournir aux institutions fédérales les ressources et les perspectives voulues pour l'acquisition continue du savoir dans le domaine en évolution rapide que constitue l'administration de l'accès à l'information. À ce niveau aussi, il est important pour le Commissariat de joindre le geste à la parole. À cette fin, le Commissaire a décidé de mettre à la disposition de toutes les institutions fédérales et des membres du public intéressés le manuel dont on se sert au Commissariat pour la formation et l'orientation des enquêteurs quand il s'agit de comprendre les exceptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information* et de déterminer si les institutions ont invoqué les exceptions comme il se doit.

Le manuel est une recension de la jurisprudence relative à chacune des exceptions prévues dans la Loi et énonce des stratégies et des questions dans le but d'aider les enquêteurs à bien instruire les plaintes se rapportant aux exceptions. Même si le contenu du manuel ne lie pas le Commissaire quant à la façon dont la Loi sera appliquée dans chaque cas individuel, et en dépit du risque qu'un contenu dépassé soit diffusé avant l'achèvement de la mise à jour annuelle, le manuel sera quand même d'un grand secours aux administrateurs de l'accès à l'information à l'échelle fédérale. Il les aidera à connaître davantage les exigences des dispositions législatives et, ce faisant, à mieux exécuter le programme d'accès à l'information. C'est du moins ce qu'espère le Commissaire. (Le manuel s'intitule « GRIDS », et on peut le consulter sur le site Internet du Commissaire à l'information.)

La Semaine du droit de savoir

Pour la première fois, des activités ont eu lieu dans toutes les régions du Canada pour marquer la « Journée du droit de savoir ». Le Canada se joint un peu tard au mouvement international qui a pris naissance à Sofia, en Bulgarie, le 28 septembre 2002. Ce jour-là, un groupe de militants en faveur de la transparence gouvernementale, issus de trois douzaines de pays, a formé une coalition appelée le « *Freedom of Information Advocates Network* » (Réseau des militants en faveur de la liberté d'accès à l'information). Le groupe a décrété que le 28 septembre serait la journée internationale symbolisant le mouvement mondial en faveur du droit individuel à l'information et de la transparence gouvernementale. La journée, ou la semaine, est célébrée partout dans le monde dans bon nombre des plus de 70 pays ayant des lois sur le droit de savoir.

pris fin le 31 mars 2007, lorsque M. Racicot est revenu au Commissariat pour relever de nouveaux défis.

Le Commissaire entend bien poursuivre sa collaboration au Programme de certificat de l'Université de l'Alberta. Le nombre d'inscriptions au Programme augmenta chaque année (388 personnes s'étaient inscrites en 2006-2007); les participants proviennent de toutes les régions géographiques du Canada et, de plus en plus, d'ailleurs dans le monde. Les nouveaux enquêteurs au Commissariat devront toujours obtenir le certificat AIPRP, et le Commissaire a encouragé le président du Conseil du Trésor à faire en sorte que les administrateurs de l'AIPRP dans l'administration fédérale aient accès au type de formation offert par le Programme de certificat de l'Université de l'Alberta.

Commencer par soi-même...

Le Commissariat à l'information s'emploie à mettre en pratique ce qu'il préconise pour ce qui est de l'adoption d'un plan efficace de ressources humaines pour le recrutement, la formation et le maintien dans l'effectif d'enquêteurs très compétents en matière d'accès à l'information.

Conscient des difficultés qui se posent à l'échelle fédérale quant au recrutement d'enquêteurs expérimentés (niveau PM-05), le Commissariat a établi un programme pour recruter des agents subalternes et offrir à ceux-ci un mécanisme structure d'avancement à des postes d'enquêteur de niveau intermédiaire et supérieur. Le programme prévoit de l'encadrement, de la formation, du mentorat, des affectations de perfectionnement et des examens, le tout afin de favoriser l'avancement du niveau PM-02 à PM-05 sans concours. Il faudra de 12 à 18 mois pour passer d'un niveau à l'autre. Avant d'atteindre le niveau PM-05, les enquêteurs stagiaires devront, comme on l'a indiqué auparavant, terminer avec succès le Programme de certificat en AIPRP. On trouvera une description plus détaillée du Programme de formation de l'enquêteur sur le site Internet du Commissariat à l'information.

Le Commissaire exhorte les responsables d'autres institutions gouvernementales à envisager une approche similaire pour favoriser l'avancement de leurs administrateurs de l'AIPRP au lieu de continuer à tolérer la pratique destructive qui consiste à « chasser sur les terres » d'autres institutions de même que les stratégies inacceptables connexes, comme le fait de surclassifier des employés de manière intentionnelle, de tolérer le manque de connaissances et de compétences et de recourir de manière exagérée aux consultants (pratique néfaste pour le moral des troupes).

professionnels de l'AIPRP du Québec (l'Association sur l'accès et la protection de l'information) a accordé son appui à l'initiative et a délégué un représentant au sein du groupe de travail.

La première étape de l'initiative est terminée : une série de compétences, ou normes professionnelles a été élaborée et approuvée par le groupe de travail de spécialistes. Les normes, ainsi qu'une description détaillée du projet et des précisions sur la façon d'en savoir plus et de soumettre des commentaires, se trouvent sur le site Internet du Commissaire à l'information.

La deuxième étape du projet, qui consiste en l'élaboration d'un processus de certification professionnelle et d'un processus de gouvernance, est en cours et devrait prendre fin d'ici le 30 novembre 2007.

Dans les prochains mois, des efforts concertés seront déployés afin d'encourager les gouvernements et les employeurs du secteur public à s'engager à refléter les normes professionnelles applicables aux administrateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels dans leurs activités de recrutement, de promotion et d'éducation permanente. Pour sa part, le Commissariat à l'information encouragera le Conseil du Trésor du Canada à jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne la professionnalisation des effectifs fédéraux œuvrant dans le domaine de l'AIPRP.

Programme de certificat en AIPRP de l'Université de l'Alberta

Le Commissariat à l'information du Canada a poursuivi son appui tangible, au cours de l'année visée par le présent rapport, au seul programme exhaustif de formation de niveau post secondaire en accès à l'information et en protection des renseignements personnels qui soit offert en ligne par une université canadienne à l'intention des administrateurs de l'AIPRP. Dispensé sous l'égide du département d'éducation permanente de l'Université de l'Alberta, ce cours prime, qui a débuté en 2000, est connu sous le nom de Programme de certificat en accès à l'information et protection des renseignements personnels. Les cours sont offerts dans les deux langues officielles.

Dès 2003, le Commissariat à l'information a commencé à investir des fonds et des ressources intellectuelles dans le Programme afin de faciliter l'élaboration de nouveaux cours et de permettre la rédaction de matériel didactique en français. À l'automne 2004, Marc-Aurèle Racicot, l'un des avocats du Commissariat, a été détaché auprès de l'Université de l'Alberta pour faire office de gestionnaire du Programme de certificat et de professeur auxiliaire adjoind. Cette affectation a

de la conformité et du respect des droits, alors que d'autres les ont regroupés dans des secteurs stratégiques comme la planification, les communications, les services à la haute direction ou encore avec les professionnels de la gestion de l'information);

- Normaliser les énoncés de qualités pour les postes de coordonnateurs d'accès à l'information et pour les autres postes des services d'accès, ainsi que des outils d'évaluation des compétences;

- Revoir les normes de classification des spécialistes de l'accès à l'information; examiner et rationaliser les niveaux des postes de coordonnateurs et d'analystes de l'accès à l'information ainsi que des autres employés des services d'accès dans l'ensemble du gouvernement. »

On rencontre les mêmes problèmes dans tout le Canada dans les administrations provinciales et municipales, et la nécessité de l'adoption de normes professionnelles nationales pour les administrateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels fait pratiquement l'unanimité.

Une initiative stimulante a été prise cette année en vue de la création, au Canada, d'une nouvelle profession d'administrateur des droits à l'information (accès à l'information et protection des renseignements personnels). En effet, deux associations canadiennes d'administrateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (l'Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (ACAP) et l'Association canadienne des professionnels et administrateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (ACPAP)) unissent leurs efforts pour lancer une initiative en vue de l'élaboration de compétences de base et d'un processus de certification applicables à la nouvelle profession. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a consenti une subvention pour cette initiative, et le Commissariat à l'information du Canada assume pour sa part le salaire du directeur national. Par ailleurs, le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta offre au directeur général un bureau, de même qu'un soutien administratif et technique.

De plus, un groupe de travail consultatif de neuf éminents spécialistes des droits à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée de toutes les régions du Canada, présidé par le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta, a été constitué et chargé de suivre l'élaboration de normes professionnelles nationales et de proposer un processus pour la certification et l'encadrement de la nouvelle profession. L'association de

- Améliorer la mobilité professionnelle en classifiant les postes d'accès à l'information dans une catégorie plus large avec d'autres disciplines ayant des habiletés connexes et des responsabilités de même niveau (p. ex. certaines institutions ont placé leurs services d'accès au sein de leur section que profession unique ainsi que rouage particulier de la reddition de comptes dans notre régime gouvernemental.
- Des sous-ministres clés, particulièrement ceux dont le ministère a de la difficulté à respecter l'obligation qui lui est faite de traiter les demandes de communication dans les délais prévus par la Loi, reconnaissent maintenant l'existence d'un problème systémique de recrutement et de conservation dans l'effectif d'agents qualifiés de l'AIPRP. Le problème a été ainsi décrit dans le rapport intitulé : « Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens » :
- « Des professionnels dévoués, qualifiés et motivés sont essentiels à l'efficacité d'un programme d'accès. Le recrutement et la rétention du personnel qualifié sont un défi important pour les services d'accès à l'information. La demande pour ces employés qualifiés dépasse considérablement l'offre, situation qui va empirer au fur et à mesure que les spécialistes de l'accès prennent leur retraite, acceptent des mutations à d'autres postes ou quittent la fonction publique. Cette crise de personnel qualifié a entraîné une pratique de « bracomage » d'employés d'une institution à une autre et une utilisation disproportionnée de contractuels du secteur privé dans certains ministères. Quoique admissible pour satisfaire un niveau de demandes imprévu ou un manque temporaire d'effectifs, l'utilisation de contractuels ne peut constituer une stratégie à long terme ou une démarche pratique pour la prestation de services d'accès à l'information au jour le jour.
- Le recrutement, la rétention des spécialistes en matière d'accès à l'information et la planification de la relève constituent une nécessité urgente à l'échelle du gouvernement. Parmi les mesures que certaines institutions utilisent avec succès en ce sens, on trouve la création de postes d'entrée ou d'interne au sein des services d'accès. Ces postes sont utilisés pour recruter du personnel au service d'accès à partir d'autres secteurs de l'institution ou de l'extérieur de la fonction publique, selon une approche de développement professionnel du personnel déjà en fonctions.
- Diverses initiatives pourraient être efficaces lorsqu'il s'agit de valoriser le choix d'une carrière en accès à l'information :

Surtout, le Comité permanent a insisté, dans un rapport au Parlement, pour que le gouvernement présente un projet de loi en vue d'une refonte en profondeur de la Loi sur l'accès à l'information.

À la demande du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, le Commissaire à l'information sortant avait rédigé un projet de loi de réforme des dispositions législatives sur l'accès à l'information en s'inspirant des lois modernes en vigueur dans d'autres administrations, de projets de loi d'initiative parlementaire précédents, des résultats des examens législatifs triennaux de la Loi par un comité de la Chambre des communes et des 23 années d'expérience du Commissariat à l'information. Le projet de loi offre aux députés et aux membres du public un repère pour l'évaluation de tout projet de réforme présenté par le gouvernement.

Le Commissaire à l'information titulaire est lui aussi prêt à apporter son aide au gouvernement et au Parlement dans l'exercice de leurs responsabilités respectives quand il s'agit de proposer et d'adopter des dispositions législatives. Il a, à cet égard, offert la collaboration du Commissariat au ministre de la Justice et au président du Conseil du Trésor pour l'élaboration de toute initiative législative visant la réforme de la Loi sur l'accès à l'information, convaincu qu'il est préférable, dans la mesure du possible, d'aborder les questions litigieuses avant le dépôt d'un projet de loi.

Améliorations d'ordre administratif

Un grand nombre des mesures qui s'imposent pour accroître l'efficacité et l'efficience de la Loi sur l'accès à l'information ne passent pas nécessairement par une réforme législative. En effet, un bon plan directeur de réforme administrative était énoncé dans le rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information paru en 2002 et intitulé : « Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens ».

À cet égard, aussi, le Commissaire actuel a offert au président du Conseil du Trésor (qui est le ministre chargé de veiller à une administration efficace de la Loi sur l'accès à l'information dans toute l'administration fédérale) sa coopération dans la mise en œuvre du plan directeur.

La réforme administrative doit privilégier l'octroi d'un statut professionnel et la prestation d'un appui aux héros méconnus de la transparence gouvernementale, que sont les administrateurs de l'AIPRP (accès à l'information et protection des renseignements personnels). Leurs fonctions devraient être reconnues en tant

communiquée et sur l'interprétation partisane à donner à cette information. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le seul « renforcement » de la Loi depuis 1983 soit venu sous la forme d'un projet de loi d'initiative parlementaire déposé en 1997 par Colleen Beaumier et visant à rendre illégales la destruction, la modification ou la dissimulation de documents (ou le fait de recommander de tels gestes) pour faire obstacle au droit d'accès. Et il n'y a rien d'étonnant non plus à ce qu'aucun gouvernement n'ait proposé de projet de loi prévoyant une réforme en profondeur des dispositions législatives relatives à l'accès à l'information - deux députés d'arrière-ban, soit John Bryden et Pat Martin, ont pris sur eux de favoriser de vastes réformes. Grâce à leur diligence, et au vaste appui en faveur d'une réforme de l'accès à l'information qu'ils ont pu générer, il semble désormais plus probable que jamais que le gouvernement déposera un projet de loi prévoyant une réforme exhaustive de la Loi.

Certains pourraient dire : On obtient rarement ce qu'on veut vraiment! Un projet de loi du gouvernement pour la réforme de l'accès à l'information pourrait affaiblir l'accès, et non pas le renforcer! Pour un gouvernement, « réformer » pourrait vouloir dire faciliter le maintien du secret, augmenter le coût du recours à la Loi, affaiblir le pouvoir de surveillance, retirer des catégories de documents du champ d'application de la Loi et ainsi de suite. Le document de travail du gouvernement sur la réforme de l'accès à l'information (paru le 11 avril 2006) ne contenait rien pour atténuer ces craintes.

Heureusement, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique a maintenu la pression sur les gouvernements (libéral et conservateur). Dans l'année visée par le présent rapport, le Comité a fait enquête à l'égard d'un incident relatif à une allégation de communication inappropriée de l'identité d'un demandeur. Dans son rapport, le Comité offrait des conseils constructifs aux fonctionnaires concernant leur obligation de restreindre la publication de l'identité des demandeurs et de ne pas tenir compte de l'identité de ceux-ci dans la prise des décisions concernant le moment où l'information est communiquée et l'information effectivement

Aussi dans l'année visée par le présent rapport, le Comité permanent a convoqué les responsables des institutions fédérales ayant reçu une mauvaise note dans les fiches de rendement établies par le Commissariat à l'information. Le fait de devoir justifier publiquement un mauvais rendement devant un comité parlementaire a rendu le gouvernement plus attentif. Les hauts fonctionnaires appelés à comparaître s'étaient munis de plans d'action détaillés, plans que les institutions mettent en œuvre en étant pleinement conscientes que le Commissaire et le Comité permanent les ont à l'œil.

relatif au secret. Année après année, dans les pages des rapports annuels, les commissaires à l'information relaient les manquements des institutions fédérales et proposent des façons de remédier à la situation.

Le Commissaire a promis d'aider les gouvernements à faire mieux et les demandeurs à obtenir plus en ce qui concerne l'application et l'utilisation de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a également promis d'aider le Parlement à jouer son rôle essentiel qui consiste à demander des comptes aux ministres et aux hauts fonctionnaires concernant l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et à faire en sorte que la Loi reste efficace et à la hauteur de la situation.

Modification de la Loi sur l'accès à l'information

Dans l'année visée par le présent rapport, pour la deuxième fois seulement depuis l'entrée en vigueur de la Loi, en 1983, des changements ont été apportés à la *Loi sur l'accès à l'information* à l'initiative du gouvernement. La première fois, c'était en 1992, quand le gouvernement avait modifié le paragraphe 12(3) afin de conférer aux personnes atteintes d'une déficience sensorielle le droit de demander l'accès aux documents sur un support de substitution. Les changements apportés cette année étaient inclus dans le projet de loi C-2, la *Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral*, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, adoptée le 12 décembre 2006.

En avril 2006, le Commissaire à l'information sortant a soumis un rapport spécial au Parlement dans lequel il faisait part de ses préoccupations concernant les modifications relatives à l'accès à l'information prévues au projet de loi C-2. Nous ne les répéterons pas ici; cependant, le Rapport spécial exprimait l'opinion que les modifications, prévoyant que des documents auparavant accessibles ne soient pas communiqués désormais (c. à d. les documents se rapportant aux rapports de méfaits et aux vérifications internes), n'étaient pas justifiables. De plus, on y exprimait l'opinion voulant que les exceptions et les exclusions particulières applicables aux institutions venant s'ajouter à celles tombant sous le coup de la Loi étaient trop vastes. En fait, le 15 février 2007, une sénatrice libérale (Lorna Milne) déposait au Sénat un projet de loi visant la réduction de la portée du secret prévue par la *Loi fédérale sur la responsabilité* (projet de loi S-223).

L'histoire nous a appris que la défense et la promotion de la *Loi sur l'accès à l'information* reviennent largement aux sénateurs et députés dits d'arrière-ban. Cela s'explique puisque les gouvernements de tous les horizons politiques trouvent en effet difficile d'exercer (et de garder) le pouvoir sans devenir des secrets ou, du moins, sans exercer un contrôle sur le moment où l'information est

Examen de l'année

La relève de la garde

Au cours de l'année visée par le présent rapport, le mandat de l'honorable John M. Reid, C.P., troisième Commissaire à l'information du Canada et celui qui a été le plus longtemps en fonction, a pris fin. Pendant ce mandat, du 1^{er} juillet 1998 au 30 septembre 2006, dont l'échance a été repoussée trois fois, M. Reid s'est acquis une réputation de courage et de ténacité dans l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi). Les Canadiens lui doivent beaucoup. Donc, pour ce nouveau Commissaire à l'information, entré en fonction le 15 janvier 2007, le fait de succéder à Inger Hansen, John Grace et John Reid, dont l'intégrité et l'excellence dans l'exercice de leurs fonctions ont été célébrées, représente à la fois une leçon d'humilité et une source d'inspiration.

C'est particulièrement un privilège que de se voir confier l'obligation institutionnelle de faire avancer et appliquer un pilier aussi important de notre démocratie - le droit de savoir! Les tribunaux qualifient ce droit de « quasi constitutionnel »; le rapport du premier examen parlementaire de la Loi plaçait ce droit sur le même pied que la *Charte canadienne des droits et libertés* pour ce qui est des instruments qui renforcent la démocratie canadienne.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, le 1^{er} juillet 1983, le droit d'accès s'est ancré de plus en plus profondément dans le fonctionnement de l'administration fédérale. Celle-ci est davantage transparente et, par conséquent, davantage responsable. Non, il n'est pas toujours facile pour les Canadiens d'aimer ce que leur révèlent les fenêtres du gouvernement, fenêtres ouvertes par les dispositions législatives sur l'accès à l'information, ni pour les hauts fonctionnaires de gouverner au su et au vu de tout le monde. Pourtant, le secret excessif serait encore plus difficile à accepter; notre démocratie fleurit grâce au droit exécutif conféré à nous, Canadiens, par dispositions législatives d'explorer les « histoires » que choisissent de nous raconter les pouvoirs publics, d'obtenir des documents originaux et d'approfondir les informations que tous les gouvernements mettent à l'abri des regards indiscrets.

Malgré les grands progrès réalisés depuis 1983, il reste des obstacles à la concrétisation pleine et entière de la volonté exprimée par le Parlement dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Trop souvent, les réponses aux demandes de communication sont en retard, incomplètes ou trop censurées. Trop souvent, on refuse la communication pour cacher des méfaits ou éviter des embarras à des hauts fonctionnaires ou des gouvernements au lieu de servir un besoin légitime

Le Commissaire possède de puissants pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des demandeurs.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

Mandat

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*—la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé de ces prorogations à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujéti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent au gouvernement de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruit leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- que les frais exigés pour les renseignements demandés sont trop élevés;
- que la prorogation par le ministre du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur pose des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.

CHAPITRE V – La Loi sur l'accès à l'information et les tribunaux 63

A. Affaires entendues 63
B. Affaires en cours – le Commissaire comme requérant 84
C. Affaires en cours – Le Commissaire comme intimé 85
D. Affaires en cours - Le Commissaire à l'information comme intervenant 86

CHAPITRE VI – Modifications législatives et réglementaires à la Loi sur l'accès à l'information 91

A. Modifications touchant la Loi 91
B. Modifications proposées à la Loi sur l'accès à l'information 93
C. Modifications aux annexes I et II 96
D. Modifications proposées aux annexes I et II 101
E. Modifications au Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales 103

CHAPITRE VII – Les Services intégrés 107

TABLE DES MATIÈRES

MANDAT	9
CHAPITRE I – Examen de l'année	11
La relève de la garde	11
Modification de la Loi sur l'accès à l'information	12
Améliorations d'ordre administratif	14
Programme de certificat en AIPRP de l'Université de l'Alberta	17
Commencer par soi-même	18
Acquisition continue du savoir	19
La Semaine du droit de savoir	19
Collaboration entre hauts fonctionnaires du Parlement	20
En résumé	24
CHAPITRE II – L'évaluation du rendement des institutions fédérales à l'égard de l'accès à l'information (fiches de rendement)	25
CHAPITRE III – Enquêtes et examens	33
Charge de travail	34
Plan de réduction de l'arrière	35
Tableaux	36
CHAPITRE IV – Quelques cas en bref	41
Cas 1 – C'est la faute au BCP!	41
Cas 2 – Récupération de messages électroniques archivés	43
Cas 3 – Protection de la vie privée des délinquants et intérêt public	45
Cas 4 – Qui travaillait pendant la grève?	48
Cas 5 – L'accès aux demandes de remboursement de dépenses et de frais de déplacement des ministres et du personnel exonéré	49
Cas 6 – Une « fuite » ouvre-t-elle la porte au droit d'accès?	54
Cas 7 – N'oubliez pas de vérifier sur Internet	56
Cas 8 – Lorsque l'accès informel est plus onéreux que l'accès formel	57
Cas 9 – Combien le SCRS a-t-il dépensé dans l'affaire Maher Arar?	59
Index des résumés de cas	61

Mai 2007

L'honorable Peter Milliken
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre au Parlement le rapport annuel du Commissaire à l'information pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007.

Je n'étais pas Commissaire à l'information pour la plus grande partie de l'année de ce rapport puisque mon terme a débuté le 15 janvier 2007. Je ne peux donc prétendre qu'il s'agit de « mon » rapport annuel, sauf dans le sens légal du terme. Toutefois, comme c'est toujours le cas, de tels rapports traduisent le travail d'une institution et non pas d'une personne. C'est donc avec fierté et humilité que je vous le sou mets, à l'intention de la Chambre des communes. Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Robert Marleau

Mai 2007

L'honorable Noël A. KinSELLA

Président

Sénat

Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre au Parlement le rapport annuel du Commissaire à l'information pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007.

Je n'étais pas Commissaire à l'information pour la plus grande partie de l'année de ce rapport puisque mon terme a débuté le 15 janvier 2007. Je ne peux donc prétendre qu'il s'agit de « mon » rapport annuel, sauf dans le sens légal du terme. Toutefois, comme c'est toujours le cas, de tels rapports traduisent le travail d'une institution et non pas d'une personne. C'est donc avec fierté et humilité que je vous le sou mets, à l'intention du Sénat.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Robert Marleau

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22^{ème} étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410

1-800-267-0441 (sans frais)

Télécopieur (613) 947-7294

Appareil de télécommunications pour sourds (613) 947-0388

general@infocom.gc.ca

www.infocom.gc.ca

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2007

No. de cat. IP1/2007

ISBN 978-0-662-69794-7



Rapport annuel du Commissaire à l'information 2006-2007

« La connaissance est la source de pouvoir la plus démocratique »
[TRANSCRIPTION]

The Democratic Difference (1990) de Alvin Toffler



Commission
à l'information
du Canada
Information
Commission
of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information

2006-2007



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada

Government
Publications

CA1
J740
-A56

07-08
ANNUAL REPORT

A NEW DIRECTION

This report is dedicated with thanks to Sharon Nadeau, recently retired Acting Director General of Investigations and Reviews, who had been with the Office of the Information Commissioner since it was established. In addition to being a committed and well-respected colleague, Sharon was the driving force behind the Office's annual report for many years.

The Office of the Information Commissioner of Canada
7th Floor, Place de Ville, Tower B
112 Kent Street
Ottawa ON K1A 1H3

Tel.: 613-995-2410
Toll-free: 1-800-267-0441
TDD: 613-947-6388
Fax: 613-947-7294
Email: general@infocom.gc.ca
Website: www.infocom.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2008
Cat. No. 131-2008
ISBN 978-0-662-05660-7



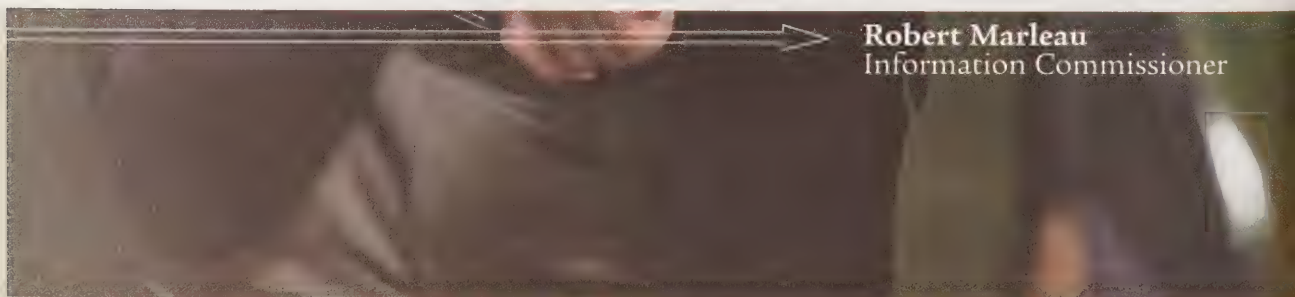
PRINTED ON PAPER CONTAINING OVER 10% TOTAL RECOVERED FIBRE. ALL POST CONSUMER FIBRE.

A NEW DIRECTION





Message from the Commissioner



Robert Marleau
Information Commissioner

A NEW DIRECTION

As the 25th anniversary of the *Access to Information Act* approaches, there is unprecedented discussion in the media, in the corridors of Parliament and the public service, and even around Canadians' kitchen tables, about freedom of information.

As Information Commissioner, this delights me. It is imperative that all Canadians recognize the importance of debating the subject and keeping

Information Commissioner required profound institutional changes to address inherent weaknesses that were significantly limiting our ability to do our job and to respond to new responsibilities stemming from the *Federal Accountability Act*. The activities described in this annual report show how I have turned my ideas into action in my first year in office.

I began to move the Office of the Information Commissioner in a new direction, one that takes a new approach to our work and involves strong policy development, active communications and top-notch client service.

it in the public eye. Freedom of information is a hallmark of the democracy we all cherish. In my first year as Information Commissioner, I have taken every available opportunity to emphasize this point.

Fostering a culture of openness in government requires an approach that embraces an ombudsman's full range of influence to effect positive change and enhance transparency in government. I take my role as an ombudsman seriously and see it as the true fulfillment of the position of Information Commissioner. In particular, I wish to be a strong advocate for the duty of all federal institutions to help in any way they can the individuals and organizations who request information from them to get that information.

During the first year of my term, I began to move the Office of the Information Commissioner in a new direction, one that takes a new approach to our work and involves strong policy development, active communications and top-notch client service.

The challenges we faced that warranted this new direction were significant. The Office of the

My three distinguished predecessors—Inger Hansen, John Grace and the Honourable John Reid—oversaw the *Access to Information Act* with vision, care and professionalism. Now it is time, in this 25th anniversary year, to assess the soundness of the law. Given that some of the problems these commissioners faced are still with us, it is important to take stock of how the legislation has evolved over the years and to look to the future and a strengthened access to information system in Canada.

I commend this annual report to anyone who wishes to know what I have done so far as Canada's fourth Information Commissioner to meet my most important goal of ensuring that the access to information system is functioning in the best interests of Canadians. This report lays the foundation for what I expect to achieve as my term unfolds.

My first year was one of considerable progress in building our capacity to serve. I know that as we continue to develop the Office's core functions, I will be able to count on the support of my dedicated and hard-working staff.

About the Office

Who we are

The Information Commissioner is an officer of Parliament and ombudsman, appointed by Parliament under the *Access of Information Act*, Canada's freedom of information legislation. The Commissioner reviews the complaints of individuals and organizations who believe that federal institutions have not respected their rights under the Act. The Commissioner also advocates for access to information in Canada and for transparent and open government.

Canada's fourth and current Information Commissioner, Robert Marleau, began his term on February 1, 2007. Before taking up the position, Mr. Marleau served Parliament for 31 years, 13 of them as Clerk of the House of Commons. He was interim Privacy Commissioner in 2003.

Mr. Marleau is supported in his work by the Office of the Information Commissioner, an independent public body set up in 1983 under the *Access to Information Act* to respond to complaints from the public about access to government information. The Office has four branches:

- The Complaints Resolution and Compliance Branch carries out investigations and dispute resolution efforts to resolve complaints.
- The Policy, Communications and Operations Branch monitors federal institutions' performance under the Act, provides strategic policy direction for the Office, leads the Office's external relations with the public, the government and Parliament, and provides strategic and corporate leadership in the areas of financial management, internal audit and information management.

- The Legal Services Branch represents the Commissioner in court cases and provides legal advice on investigations, and legislative and administrative matters.
- The Human Resources Branch oversees all aspects of human resources management and provides advice to managers and employees on human resources issues.

What we do

We **investigate** complaints about federal institutions' handling of access requests.

We thoroughly and fairly investigate complaints against federal institutions and use mediation and persuasion to resolve them. We bring cases to the Federal Court of Canada when they involve important principles of law or legal interpretation.

We **promote** Canadians' right to access government information and **advocate** for greater freedom of information and open government. We encourage federal institutions to disclose information as a matter of course and to respect Canadians' rights to request and receive information, in the name of transparency and accountability.

We actively make the case for greater freedom of information in Canada, through targeted initiatives, such as Right to Know Week, and ongoing dialogue with Canadians, Parliament and federal institutions.

About Complaints

Under the *Access to Information Act*, anyone who makes a request for information to a federal institution and is dissatisfied with the response has the right to complain to us.

One common reason for complaints is the time it takes an institution to respond to a request. Federal institutions have 30 days to do so but they may extend that time for a number of reasons—for example, when they have to search a large number of records, consult other federal institutions or notify third parties—and they must notify requesters of these extensions within the initial 30 days. Requesters may file complaints about this notice, about the length of extensions or because they feel, generally, that the process is taking too long.

Complaints also focus on the information that institutions choose to release or not to release. Institutions may apply specific and limited exemptions, after careful consideration of the balance between the right to information and the need to protect interests such as individual privacy, commercial confidentiality and national security, and to safeguard the frank communications that effective policy-making requires. There are also certain types of information, such as Cabinet confidences, that are excluded under the Act and that, consequently, institutions may not release. These exemptions and exclusions allow institutions to withhold material, which often prompts complaints.

Other types of complaints involve the following:

- requesters being asked to pay fees for requested information beyond the \$5 application fee;

- requesters not receiving the records in their official language of choice or the translation taking an unreasonably long time;
- requesters having a problem with the *InfoSource* guide or the periodic bulletins that the Treasury Board Secretariat issues to help the public use the Act; and
- requesters running into other problems related to requesting or obtaining access to records.

The Act requires that we investigate all the complaints we receive and that those investigations be thorough, unbiased and conducted in private. Although there is no deadline in the law for when we must complete our investigations, we strive to carry them out as quickly as possible. We usually complete investigations of administrative complaints within six months to a year. Investigations that centre on complaints that information that has been withheld tend to be more complex or involve large volume of records and, consequently, take longer.

The Commissioner has strong investigative powers, which provide a real incentive for institutions to comply with the Act and respect requesters' rights. However, the Commissioner may not order a complaint to be resolved in a particular way, relying instead on persuasion to settle disputes, and asking for a review by the Federal Court of Canada when an institution has not followed a recommendation on disclosure of information and with the consent of the complainant.

Chapter 3 includes more information about the types of complaints we receive and the categories of findings that result from our investigations.

Introduction:

A new direction

This annual report records the happenings of a very full year for the Office of the Information Commissioner.

Our activities stemmed from a real desire to ensure that Canada's access to information system is functioning as effectively as possible and to instill a culture of openness and transparency in government, to the benefit of Canadians, parliamentarians and federal institutions.

The coming into force of the *Federal Accountability Act* added a layer of complexity. Under this new law, about 70 additional institutions became subject to the *Access to Information Act*. One of these institutions was the Office of the Information Commissioner. Becoming subject to the Act has had a number of implications for us, not the least of which is that we have had to set up an access to information office, just like most other federal organizations

11

It became clear early on that we were going to have to move in a new direction and significantly improve the way we do business.

This first full year under the helm of the new Commissioner saw us take stock of the state of freedom of information in Canada. We assessed how best the Office could get the word out about the importance of freedom of information and do its legislatively mandated work of investigating complaints about how federal institutions handle access to information requests.

It became clear early on that we were going to have to move in a new direction and significantly improve the way we do business. In particular, we determined that we were going to have to make changes to how the Office is structured, the funding we receive, the processes we follow, the technology we use and the complement of employees across the organization (both in number and function) to ensure we can meet our standards of service to Canadians.

have had for years. This is new territory for us, but it has brought with it great awareness of the challenges federal institutions face in meeting their access to information obligations. This will serve us well in the future.

On top of this were the challenges presented by advances in technology, including the increased amount of data and records available, the growing use and storage of electronic data, and the challenges associated with processing access requests and complaints involving electronic data.

Clearly, these challenges required a new approach. This annual report sets out details of our work to respond to them and move in our new direction.

Chapter 1 describes many of the initiatives we have taken during the year in detail.

Chapter 2 looks at the work we did to comply with the *Access to Information Act*. In particular, our new responsibilities meant finding an independent ad hoc commissioner to investigate complaints against us, since that is a role the Office may not, and very definitely should not, play itself. **Appendix 1** contains the report of the ad hoc Information Commissioner, the Honourable Peter de C. Cory, a retired Supreme Court of Canada justice, who comments on his first year in office.

This year saw us close 1,381 investigations of complaints into how various federal institutions handled access to information requests. **Chapter 3** sets out the key facts and figures of our caseload for the year.

Chapter 4 contains informative case studies of some of those investigations. The case studies provide valuable insight into the work of the Office and our approach to resolving complaints as well as lessons learned for all parties to a complaint.

Chapter 5 reviews key court cases involving access to information issues in 2007–2008.

Chapter 6 highlights legislative activity in 2007–2008 that affects what we do.

Chapter 7 introduces some of the work that is ahead for the Office in the next year, including thoroughly reviewing our operations and funding, and celebrating the 25th anniversary of the *Access to Information Act* and Canada's annual Right to Know Week.

Three appendices complete the report, the first being the annual report of the ad hoc Information Commissioner, as noted above. **Appendix 2** provides details on ongoing legal cases, while **Appendix 3** sets out amendments and proposed amendments to the Act and other laws.

1

The year gone by

The year gone by

The presence of the new Information Commissioner and a renewed commitment to the role and functions of the Office brought about significant activity in 2007–2008 to take the Office in a new direction.

A year ago, it would not have been an understatement to say that the state of affairs at the Office was such that our ability to deliver services to parliamentarians, federal institutions and Canadians was severely compromised. A number of factors accounted for this, including burdensome investigative processes, insufficient staff, outdated technology, and limited communications, policy development, and administrative support.

The impact of the *Federal Accountability Act* and the resulting amendments to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* has also been substantial and required supplementary funding.

During 2007–2008, about 70 institutions, including Crown corporations, such as the CBC and Canada Post, and their wholly owned subsidiaries, and various foundations and agencies, such as the Canadian Wheat Board, became subject to the Act. This represents a 37 percent increase in the number of institutions covered by the Act, and brings the total to more than 250.

Among that group of institutions was the Office of the Information Commissioner. Our new status required us to set up an effective access to information and privacy process (see Chapter 2). As part of this process, we appointed an ad hoc Information Commissioner to respond to access to information complaints about us (see Appendix 1 for the Commissioner's annual report).

Another major implication of the increase in institutions subject to the Act is that we are now managing a larger volume of complaints. In fact, the number of complaints increased in 2007–2008 by more than 80 percent from last year (see Chapter 3 for facts and figures on our caseload this year). We also provide assistance to the new institutions as they gain experience in administering the Act and the complaint process.

To begin to address the serious challenges we faced, we obtained additional funds to allow us to meet the requirements of the *Federal Accountability Act*, as well as to establish and maintain an internal audit function, as required by Treasury Board. The latter includes developing a risk-based internal audit plan and setting up an independent audit committee comprising members from outside the Office and the public service.

We also received funding to carry out a thorough review of our operations and budget (called an A-base review). For more information, see Chapter 7.

Beyond this, we put considerable effort into building organizational capacity and developing our core functions. Here are some examples of work in this regard in 2007–2008:

- Staffing: we hired new people to help with our investigations.
- Communications: we adopted a proactive approach to communicating more clearly, openly and effectively with all our stakeholders and took the initial steps towards setting up a dedicated communications unit.



Andrea Neill
Assistant Commissioner

- Information management and technology: we began to modernize our systems to provide all employees with more effective tools to do their work.
- Policy development: we began to strengthen our internal policy and research capabilities to provide advice from our unique perspective to Parliament and federal institutions.

Backlog strategy

1. Restructure the Complaints Resolution and Compliance Branch to reduce bottlenecks in the management review and approval of cases.
2. Staff vacant and new positions.
3. Delegate some approvals of cases to the director and chief levels.

During 2007–2008, about 70 institutions became subject to the Act. This represents a 37 percent increase in the number of institutions covered by the Act, and brings the total to more than 250.

Streamlining our complaints-handling process

In the last few years, we have reported a continuing and persistent backlog of cases. The situation did not improve in 2007–2008, despite our considerable efforts to reduce the caseload. At year-end, almost 85 percent of our cases were in backlog, according to our service standards.

Nonetheless, the Commissioner has made a clear public commitment to eliminate the historical backlog by the end of the 2009–2010, and much of the work we did this year puts us in good stead to meet that goal. In particular, we identified 11 actions we will take to ensure that we resolve complaints more efficiently and at the earliest opportunity, and make decisions faster and fairly (see box).

4. Place priority on the oldest files.
5. Supplement investigators' work with assistance of temporary workers to accelerate the completion of investigations of older files.
6. Monitor the progress of cases more closely internally and in federal institutions.
7. Review our complaints-handling process.
8. Assess the benefits of a dedicated intake and early resolution function.
9. Review our internal service standards.
10. Conduct best practices sessions internally and with the access to information community.
11. Develop tools and information (e.g., forms, checklists and practice notes) to help complainants, federal institutions and others.

We gathered ideas for strengthening and streamlining our complaints-handling process from our staff, from provincial counterparts that have solved similar problems and from a consulting firm with expertise in performance management and program evaluation. (The firm's report is available on our website: http://www.infocom.gc.ca/publications/2008/pdf/final_report_Jan_29_08-e.pdf).

We also plan to meet with representatives from several federal institutions that have recently become subject to the *Access to Information Act* to discuss their experience and get their feedback on our approach to resolving complaints. We will also produce tools and information that will help complainants and institutions navigate the complaints process.

Our new approach to report cards is more balanced than the previous process and will help us produce a more complete picture of the performance of the selected institutions.

Here are some of the key recommendations:

- establish a dedicated intake and early resolution unit that prioritizes complaints according to a set of clear criteria;
- abandon our existing service standards as ineffective and develop internal performance targets for communicating expected timelines to complainants, based on the nature and complexity of the complaint;
- redefine the complaints in the backlog as those that have been assessed by the intake and early resolution unit as valid but have not yet been assigned to an investigator; and
- implement a portfolio approach to investigations to allow investigators to develop expertise with certain institutions.

Renewing the report cards process

Each year, federal institutions eagerly await the Office of the Information Commissioner's annual report cards, which detail how well they met their obligations under the *Access to Information Act*.

Requesters and institutions alike turn to the report cards to get a broad perspective on their overall performance administering the Act, in contrast to the specific results of individual investigations.

Former Commissioner, the Honourable John Reid, introduced the report cards a decade ago. Their advent brought about a significant drop in the number of access to information complaints against institutions. However, in recent years, the number of some types of complaints is on the rise again. This made us realize that we need to enhance the

report cards to better help institutions comply with the Act. To that end, we reviewed the whole report card process and concluded that, while report cards are still a priority for us and an important part of our work, we needed to make significant improvements to the way we prepare them, what they measure and how we communicate the results to institutions, Parliament and the public.

In particular, we found that the current process focuses mainly on delays and consequently does not uncover nor allow us to communicate information that accurately reflect institutions' ongoing efforts, or lack thereof, to improve compliance. The process also does not shed any light on the reasons why selected institutions are performing the way they are.

We wish to link the report card process to the government's performance management framework, which is based on the fiscal year of April 1 to March 31. As a result, our report cards will be more effective in holding heads of institutions accountable for their organizations' access to information performance and coincide with the performance review cycle common to government and Parliament.

Our new approach to report cards is more balanced than the previous process and will help us produce a more complete picture of the performance of the selected institutions. We will evaluate institutions within a framework designed to put more information in context, which will help reveal institutions' strengths and weaknesses, and the progress they have made in complying with the Act.

We have built in time for collaboration with institutions as we do the assessment and we will also allow each institution to comment on a preliminary version of our report. At the same time as we issue the report cards, we will publish action plans and

responses from the institutions, to provide details beyond a simple rating of access to information request delays, including contextual information that will help institutions understand the underlying reasons for their performance results, good or bad.

Our intention with this new process is to address issues that permeate the whole access to information system and to contribute to improvement by making recommendations and best practices readily available for all institutions to implement.

Here are five key aspects of the report card process we will implement in 2008–2009:

- **Review period:** We will base our assessment on the fiscal year, linked to the government's planning cycle.
- **Selection of institutions:** We will select institutions to report on according to criteria such as results from the previous year (for this transition year only), trends uncovered by the complaints we receive, and other issues of interest to us. We will also choose at least one institution with a good track record to allow us to identify best practices.
- **The assessment:** During this transition year, we will continue to measure performance against deemed refusals. However, we will also go beyond that to look at delays resulting from systemic factors such as the rising number of consultations with other institutions and additional layers of approvals and their impact on delays.

- **Reporting:** Rather than reporting results in our annual report, which we usually publish in June, we will table a special report in the fall. This report will contain analysis and recommendations. The report's release will also coincide with the annual tabling of departmental performance reports, which will give Parliament a better perspective on institutions' performance under the *Access to Information Act*.

- Natural Resources Canada;
- Privy Council Office;
- Public Works and Government Services Canada; and
- Royal Canadian Mounted Police.

Building relationships with partners and Parliament

On a number of occasions during his first year in office, the Information Commissioner has publicly

“...the Information Commissioner has publicly stated his commitment to fostering good relations with all the players in the access to information system—from requesters, to complainants, to institutions, to Parliament.”

- **Process:** We will gather information from the selected institutions and, during the summer, will provide them with a preliminary analysis for discussion, clarification and revision, as required. At the end of October, the Commissioner will table the final report to Parliament, and we will post it on our website.

We will be reporting on the following federal institutions in 2008–2009:

- Canada Border Services Agency;
- Department of Foreign Affairs and International Trade;
- Department of Justice Canada;
- Department of National Defence;
- Health Canada;
- Library and Archives Canada;

stated his commitment to fostering good relations with all the players in the access to information system—from requesters, to complainants, to institutions, to Parliament. This bridge building will contribute to better stewardship of the system and promote openness in government.

During 2007–2008, we took part in many policy projects with other officers of Parliament, provincial and territorial regulators, and federal institutions. For example, with the Treasury Board Secretariat we have been actively involved in the renewal of access to information policies.

With the Treasury Board Secretariat and the Officers of Parliament Working Group, we reviewed ways for officers of Parliament to apply Treasury Board policies while preserving their independence.

We are partnering with Library and Archives Canada on a pilot project to develop documentation standards for small organizations, such as the Office,

which will help us and other small institutions that have recently become subject to the *Access to Information Act* to develop information management policies.

We are also working with the Canadian School of Public Service and the Office of the Privacy Commissioner to develop a curriculum to train public servants in the areas of access to information and privacy.

We continue to support the University of Alberta's Information Access and Protection of Privacy Certificate Program as a member of the program's Advisory Committee and by enrolling staff in the program.

As part of Right to Know Week in the fall of 2007, we held a one-day seminar on various aspects of citizens' right to know, featuring presentations by experts in the field and from the Office on the fundamentals of access to information in Canada and how it can be improved. The Commissioner gave the keynote speech on his approach to fostering openness in government. The two assistant commissioners participated in similar events held by some of our provincial counterparts.

During 2007-2008, we began work with the Department of Justice and the Treasury Board Secretariat on legislative and administrative initiatives related to access to information. As part of the work on the legislative reform, we prepared a reference document that lists the proposals contained in the draft bill, the Open Government Act, a proposed revision to the *Access to Information Act*, with their sources. A copy of the document is available on our website (www.infocom.gc.ca/publications/pdf_en/OGA_notes.pdf).

As an officer of Parliament, the Commissioner enjoys a special rapport with Parliament. Parliamentarians rely on the Commissioner for objective advice about

the access to information implications of legislation, jurisprudence, regulations and policies. The Commissioner is devoted to helping Parliament play its vital role of holding federal institutions and officials accountable for the proper administration of the Act. In order to better achieve this goal, we have created a unit to respond to parliamentarians' enquiries and to keep legislators and decision makers informed about developments in the world of access to information. For example, the Commissioner and other officials participated in a Library of Parliament seminar series, making a presentation in February 2008 on the rights, objectives and challenges associated with access to information.

In addition, the Commissioner, accompanied by representatives from the Office, appeared a number of times before parliamentary committees in 2007-2008:

- Mr. Marleau's first appearance as Information Commissioner before the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics took place in April 2007 to discuss the Office's spending estimates for the year.
- He appeared again before the Committee in May 2007 to discuss the Department of Foreign Affairs and International Trade report *Afghanistan 2006: Good Governance, Democratic Development and Human Rights* (see Chapter 4).
- Another appearance before the Committee took place in November 2007 to discuss future business.
- Finally, the Commissioner appeared before the Advisory Committee on the Funding and Oversight of Officers of Parliament in December 2007 to seek funding related to the coming into force of the *Federal Accountability Act* and the requirement for us to set up an internal audit function.

2

Welcoming access
to information

Welcoming access to information

22

As reported in last year's annual report and in Chapter 1, the Office of the Information Commissioner became subject to the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* on April 1, 2007. As such, we joined the many other federal institutions that are veterans of receiving and responding to access to information and privacy requests.

both Acts. This involves responding to requests under both laws, as well as to requests from other institutions considering releasing information generated by the Office (called consultations). The secretariat is also notified of any access to information complaints against the Office that are referred to the ad hoc Information Commissioner for investigation (see below).

“...we fully expect that the public and others will be particularly interested in how well we manage and disclose information.”

While we welcome this development, so we can do even more to ensure open government and access to government information, we know that our efforts in this area will be subject to considerable scrutiny, given who we are. As the body appointed by Parliament to investigate complaints against federal institutions, we fully expect that the public and others will be particularly interested in how well we manage and disclose information.

This added responsibility will be a learning experience but there is no doubt we are aiming to meet a high standard of compliance. This chapter briefly describes the various activities we undertook in 2007–2008 to fulfill our new obligations. We expect to do much more on this front in 2008–2009.

Secretariat

We set up a secretariat—essentially an access to information and privacy office—in the Office's Information Management Division to administer

In 2007–2008, we received 93 access requests and 3 privacy requests. We participated in 21 consultations and were notified of 10 complaints. See box for details of the seven complaints that were completed during the year. The remaining three are still under investigation.

The secretariat is doing some foundational work to ensure that everyone in the Office is able to comply with the law. For example, the secretariat is producing a policy and procedures manual to help manage and administer access requests. The secretariat also gave awareness training to employees on their legal responsibilities under both Acts and the policy requirements that stem from those responsibilities.

As part of the welcome movement toward voluntary disclosure of government information, the secretariat is making information more readily available to the public. Of particular note are the “Grids,” which comprise the investigators' working manual. These



Suzanne Legault
Assistant Commissioner

are now available on our website (www.infocom.gc.ca/grids/default-e.asp). These documents provide important insight into the work of the Office and how we investigate complaints. The secretariat has plans to share further information with the public on our website and to enhance the site's features.

Ad hoc Information Commissioner

Although we are aiming to achieve a flawless record in responding to access to information requests, access requesters still have the right to voice their concerns and to make complaints.

The amendments to the *Access to Information Act* stemming from the *Federal Accountability Act* that made the Office subject to the Act did not set out how access to information complaints against us are to be handled. To ensure the integrity of the complaints process and that adequate safeguards are in place to prevent the conflict of interest that would arise if we had to investigate ourselves, the Commissioner appointed an ad hoc Information Commissioner to handle these investigations.

The Honourable Peter de C. Cory graciously agreed to take up this new office, establishing guiding principles for it and how it would operate. He receives and independently investigates complaints against us and has the same functions and powers as the Commissioner to conduct investigations and make recommendations. Appendix 1 contains the ad hoc Information Commissioner's first annual report.

Results of complaints to the ad hoc Information Commissioner in 2007–2008

Type of complaint	Number of complaints	Results
Refusal (failure to release all records requested)	1	Resolved
Refusal (failure to release all records requested)	2	Not substantiated
Administrative (extension of 90 days for consultation unreasonable)	2	Not substantiated
Administrative (fees charged)	2	Cancelled

Information technology

The Office secured funding that we will use in 2008–2009 to buy software to support the processing of access and privacy requests. The software will also help us comply with the reporting requirements set out in Treasury Board's policies on access to information and privacy protection, as well as produce the annual reports on the administration of the Acts that we will present to Parliament each year.

Biography

The Honourable Peter de C. Cory, a former justice of the Supreme Court of Canada, is a distinguished jurist of international repute. In addition, he has held various positions as commissioner, such as Commissioner to study the qualifications, salary and pensions of Military Judges, and Commissioner to investigate the reasons for the wrongful conviction of Thomas Sophonow for murder and to fix the compensation payable to him arising from his wrongful conviction and imprisonment. In June 2004, Mr. Cory was appointed Chancellor of York University.

3

Facts and figures

Facts and figures

The charts and figures in this chapter set out the Office's complaints caseload for 2007–2008 from three perspectives: the complaints we received, the work we did to process them and the outcomes of our investigations.

Receiving complaints

The complaints we receive in any given year tend to fall into a handful of broad categories. Our caseload in 2007–2008 was no exception to this; we had three main types of complaints: administrative complaints, refusal complaints and complaints related to exclusions for Cabinet confidences, as follows:

Administrative complaints

- Extensions: The institution extended the time it required to process the request.
- Delays: The institution failed to provide access to the information within the time limits set out in the Act.
- Fees: The fee the institution proposed to charge was unreasonable.
- Miscellaneous complaints, including the following:
 - Access to records: The institution did not give the requester an opportunity to examine the information.
 - Official language of choice: The institution did not provide the information in the requester's official language of choice.
 - Alternative format: The institution did not provide the information in an alternative format that a person with a sensory disability could use.

- Other matters: This includes complaints about any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act.

Refusal complaints

- Exemptions: The institution withheld the records under a specific provision of the Act, for reasons such as that the information was obtained in confidence from foreign governments, the information was related to the safety of individuals or the records contain personal information.
- Incomplete response: The institution did not provide all the information it was allowed to release that matched the request.
- No records: The institution found no documents that matched the request.
- Published information: The information had already been published.

Cabinet confidences exclusion complaints

- Access to records refused: The documents contained Cabinet confidences and were, as a result, not released.

Figure 1 sets out the complaints we received in 2007–2008 according to these three categories. Administrative complaints comprised 58 percent of all the complaints we received, compared to 54 percent last year. They included time-related complaints associated with delays (29 percent) and extensions (21 percent). Figure 2 sets out the complaints received by month.

Figure 1.
Types of complaints received, 2007–2008

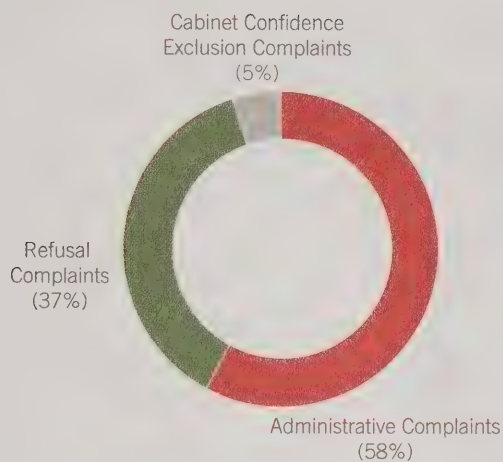


Figure 2.
Number of complaints received each month

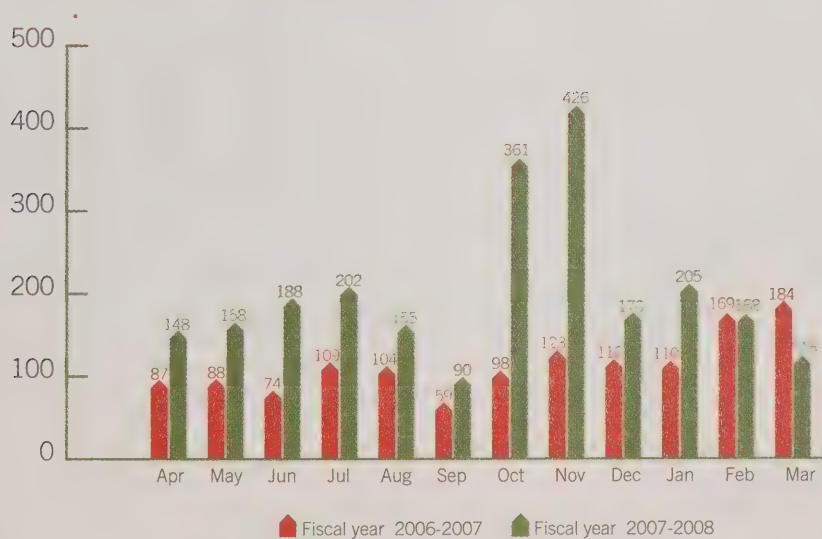


Table 1 looks at the complaints we received according to the institution involved.

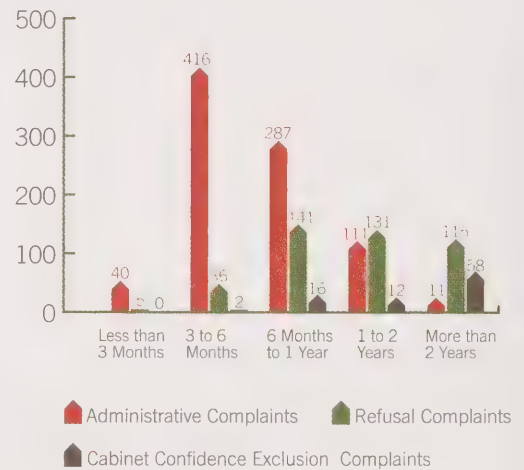
Table 1.
Complaints received in 2007–2008, by institution

Institution	Number of complaints
Canadian Broadcasting Corporation	536
Department of National Defence	256
Privy Council Office	239
Royal Canadian Mounted Police	134
Canada Revenue Agency	123
Department of Foreign Affairs and International Trade	102
Canada Border Services Agency	71
Public Safety Canada	63
Citizenship and Immigration Canada	60
Correctional Service of Canada	56
Health Canada	56
Public Works and Government Services Canada	53
Department of Justice	50
Department of Finance	47
Transport Canada	41
Others (66 institutions)	500
Total	2,387

Processing complaints

We usually complete investigations of administrative complaints in six months to one year, but many investigations of refusal and Cabinet confidence exclusion complaints take more than a year to investigate. Much of this delay is the result of the large backlog, which keeps complaints on hold for a significant period. Figure 3 shows the turnaround times for closing the 1,381 investigations we completed this year. The average for the year was eight months.

Figure 3.
Turnaround times to close investigations, 2007–2008



Completing our investigations

When an investigation is complete, it is assigned as being resolved, not substantiated or not resolved:

- resolved: when a complaint has merit and the institution has resolved it to the Commissioner's satisfaction;
- not substantiated: when a complaint could not be substantiated; the institution acted correctly; and
- not resolved: when a complaint has merit but the institution did not accept the Commissioner's recommendations. To resolve the complaint, the Commissioner or the requester may consider taking court action.

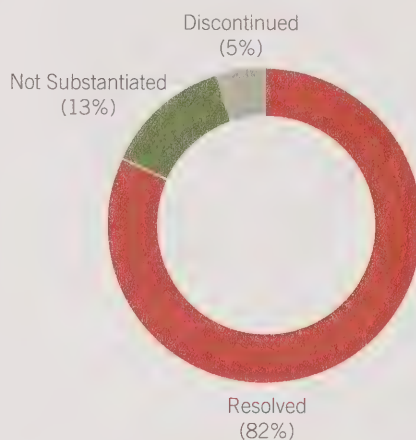
Complaints may be cancelled because complainants withdrew or abandoned them *before* investigations began. Examples of cancelled complaints are those that we received that should have gone to the Office of the Privacy Commissioner or complaints made beyond the time allowed.

Complaints may be discontinued because complainants withdraw them or abandon them *after* investigations began. Examples of abandoned complaints are those that are resolved without our intervention.

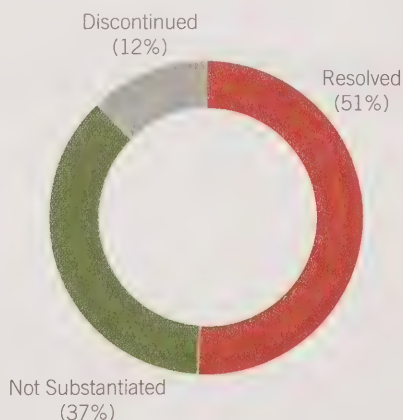
Figure 4 breaks down the findings for this year's completed investigations by type of complaint. We found both refusal complaints and Cabinet confidence exclusion complaints to be not substantiated considerably more often than we did administrative complaints. We were able to satisfactorily resolve all the complaints.

Figure 4.
Outcome by type of complaint, 2007–2008

Outcome of Administrative Complaints
(865 Complaints)



Outcome of Refusal Complaints
(428 Complaints)



Outcome of Cabinet Confidence Exclusion Complaints (88 Complaints)

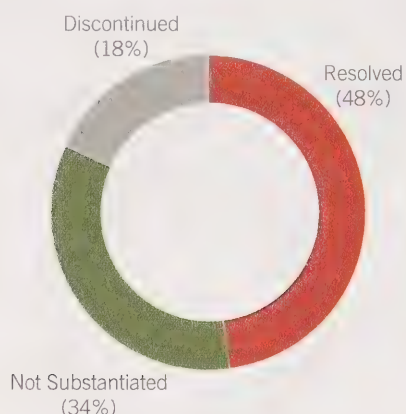


Table 2 gives the overall number of complaints we closed in 2007–2008 by institution, and the number we found to be substantiated and that we then resolved satisfactorily. We closed the remainder because we found them to be not substantiated or we cancelled or discontinued them.

Table 2.
Complaints closed in 2007–2008, by institution

Institution	Number of complaints	
	Overall	With merit
Canadian Broadcasting Corporation	385	355
Department of National Defence	112	67
Privy Council Office	80	42
Library and Archives Canada	66	50
Royal Canadian Mounted Police	66	39
Department of Foreign Affairs and International Trade	61	39
Fisheries and Oceans Canada	52	33
Canada Revenue Agency	50	25
Public Works and Government Services Canada	49	27
Health Canada	43	38
Canada Border Services Agency	43	28
Correctional Service of Canada	37	17
Citizenship and Immigration Canada	36	17
Public Safety Canada	32	25
Transport Canada	32	24
Others (48 institutions)	237	149
Total	1,381	975

Table 3 summarizes the caseload for the whole year and compares it to that of 2006–2007. We received 2,387 new complaints in 2007–2008, which is an increase of 1,070 new complaints (81 percent) from last year. We closed the investigations into 1,381 complaints; however, because of the increase in new complaints, 2,318 were pending at year-end.

Table 3 also includes figures for investigations into systemic issues. The Commissioner may launch his own investigations to address what appear to be widespread problems. These may be chronically late responses, improper management of extensions, large backlogs of unanswered requests and administrative practices that may result in requesters

receiving slower or less forthcoming responses to access requests than they might otherwise. Individual requesters may also ask us to undertake a systemic investigation about the same matter taking place in several federal institutions.

In 2007–2008, the Commissioner started to address systemic issues, such as delays, through a more balanced and comprehensive report card process (see Chapter 1).

Table 3.
Summary of caseload, 2007–2008

	April 1, 2006 to March 31, 2007*	April 1, 2007 to March 31, 2008
Complaints received		
Complaints carried over from the previous year	1,453	1,420
New complaints received during the year	1,317	2,387
Complaints cancelled during the year	82	108
Complaints closed during the year	1,268	1,381
Complaints pending at year-end	1,420	2,318
Commissioner-initiated systemic investigations		
Complaints carried over from the previous year	423	237
New complaints initiated during the year	393	0
Complaints closed during the year	579	237
Complaints pending at year-end	237	0
Report Cards initiated during the year	17	10

* figures adjusted at year end

4

Notable investigations

Notable investigations

Each year, a number of our investigations stand out from the others for one reason or another. Often it is their complexity or the light they shed on the access to information system that makes them noteworthy.

This year, three of the investigations we summarize below highlight the importance of the duty of institutions to help requesters in any way they can with their access requests. This duty to assist, as it's known, has always been an implied duty of institutions; now it is entrenched in the *Access to Information Act* itself, as a result of amendments that were introduced in the *Federal Accountability Act*.

We also look at a case involving the newest in communications technology, the BlackBerry, and one of the newest institutions to become subject to the Act, the Canadian Broadcasting Corporation.

Going the distance

This case highlights the commitment of one institution to finding an innovative way to resolve a complaint and the Office's role in making this happen. This was particularly noteworthy because the institution faced the competing interests of disclosing information under the Access to Information Act and protecting personal information under the Privacy Act.

Background

The requester asked Health Canada for an electronic copy of the entire database of the Canadian Hospitals Injury Reporting and Prevention

Program (CHIRPP). CHIRPP is a surveillance system that collects detailed health information on the circumstances of injuries treated at the emergency departments of 10 paediatric and four general hospitals across Canada.

The program was launched at Health Canada in 1990 and now resides within the Public Health Agency of Canada. Officials there analyze the injury records and share the analysis with a wide range of stakeholders for policy and program development and evaluation, and for public health research.

At the time of the request, the database comprised approximately 1.5 million individual records, each having 82 data fields.

Even though Health Canada extended the deadline for disclosing the information, it was unable to meet it. While officials were actively working on the request, including having several discussions with the requester to explore options to provide access that would not compromise patient privacy, the requester complained to us about the continuing delays.

Resolving the complaint

Health Canada's challenge was to find a way to assess an enormous number of records without having to look at each one and to release as much information as possible while ensuring that none of it would identify individual patients.

With the assistance of an expert in statistical disclosure control methodology, officials developed computer programs that would protect person-identifiable information by making it anonymous, suppressing it or rolling up multiple pieces of information into one. Among this information were the injured person's medical record number, date of birth, sex, postal code and an abbreviation of his or her name.

could be released while still protecting patient privacy. They also explained to the requester that it was more manageable for them to manipulate and produce one calendar year's worth of data at a time, rather than preparing the entire release at once, because of the extensive computer programming involved. Over the course of the subsequent year, Health Canada released several years' worth of data.

This year, three of the investigations we summarize below highlight the importance of the duty of institutions to help requesters in any way they can with their access requests.

Health Canada officials eventually disclosed a sample of the records for one calendar year and asked the requester for his comments before preparing data for the other years. The officials expected to be able release one year at a time, with each year's release taking approximately six weeks to produce.

The requester was not satisfied with the sample, stating that too much information had been withheld or collapsed. He also questioned Health Canada's proposal to release one year's worth of data at a time.

At this point, we had several discussions with Health Canada about how to meet the requester's requirements. Officials examined the information again and modified the computer programs in order to maximize the amount of information that

Our role in this case was one of mediator. We brokered a workable solution that addressed and accommodated the respective needs and interests of both the requester and Health Canada. We also monitored the progress Health Canada was making on the request to ensure it was being advanced in as timely a way as possible under challenging circumstances.

Lessons learned

This request took a long time to process because of a number of challenges Health Canada faced such as the size, amount and sensitivity of the information in the database, and the complexity of preparing the information for release in a way that would respond to the request but not compromise patient privacy.

This case serves as an excellent example of a federal institution providing every assistance to a requester before there was any legal requirement to do so. This is a hallmark of the duty to assist that is now entrenched in the *Access to Information Act*. Health Canada expended considerable time, effort and financial resources to find a solution that would respect the requester's right of access under the Act while meeting its own obligations under the *Privacy Act*. And, while the requester accepted the solution with reservations, he was satisfied that there had been genuine co-operation from all involved, and an attempt to balance competing privacy and access interests in a creative way.

You take it ... No, you take it!

This case highlights how important it is that institutions clearly understand their obligations under the Access to Information Act and that they do everything they can to help individuals with their access requests.

Background

An individual made four access requests to Industry Canada for information about financial contributions made to named individuals through Aboriginal Business Canada. At the time of the requests, this program was being transferred from Industry Canada to Indian and Northern Affairs Canada (INAC). A memorandum of understanding outlining the details of the transfer specifically stated that Industry Canada was to redirect access requests to INAC until the program files were transferred to INAC after which point INAC would handle all requests.

While the transfer was ongoing, Industry Canada attempted to redirect the four requests to INAC, since it could no longer legally process them. INAC refused to accept the requests, saying that it did not as yet have control of the program records. Industry Canada officials explained this to the requester and suggested that he submit his requests directly to INAC. The requester did so and then complained to us.

Resolving the complaint

We were not instrumental in resolving the complaint; nevertheless we found that both institutions failed the requester, leaving him caught in the middle and fending for himself, because officials could not agree on their respective obligations. Although INAC did process the requester's second set of requests, and did disclose the records he was looking for, both institutions did him a disservice by not resolving their differences when he first made his requests. This left the requester with no choice but to start over.

Lessons learned

The duty to assist that is now such an important part of the *Access to Information Act* requires institutions to make every reasonable effort, particularly in unusual situations, such as when a program gets transferred from one institution to another, to help requesters gain access to the information they seek.

Balancing the risks and benefits

How does a government institution balance the public's right to information with the need to protect safety and security in a time of war? Investigations of complaints related to Canada's military mission in Afghanistan shed light on this important question and the need of institutions to communicate clearly with requesters.

Background

We received more than 100 complaints in 2007–2008 from the media, members of Parliament, academics and the public related to access requests for information about various aspects of the Afghanistan mission, such as operations, related events and activities, treatment of detainees, and policies.

A few of these requests garnered considerable media and public attention and complaints to our office. In April 2007, for example, the print media reported allegations of concealment, heavy censoring and political interference at the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). This was because DFAIT had not revealed certain information about human rights abuses of Afghan detainees in response to access requests for an internal report, *Afghanistan 2006, Good Governance, Democratic Development and Human Rights*.

We also investigated complaints against the Department of National Defence that it had refused to disclose information about Afghan detainees, including lists, photographs, and medical conditions and other personal information.

Resolving the complaint

The allegations against DFAIT piqued the interest of the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, which decided to study the governance report to determine whether DFAIT had violated the *Access to Information Act* in any way. The Information Commissioner appeared before the Committee on May 31, 2007, but could say very little about our investigations since we must carry them out in private.

In the end, we reported to the complainants and informed the Committee that we found no evidence that government officials had concealed the existence of the report or other related documents, nor any evidence of political interference to suppress the information. However, we did find administrative delays in the processing of the requests and confusion about the existence of the report. DFAIT could have avoided this confusion, and the public brouhaha that ensued, if it had communicated more effectively with the requesters at the time their requests were processed.

DFAIT eventually disclosed much more information in the governance report to the requesters as a result of our intervention, although not all of it. We supported DFAIT's position to continue to withhold some details, mainly to avoid harming international relations.

During the course of the investigations into the complaints against the Department of National Defence, that department agreed to release as much information as possible while continuing to protect personal information. We supported its position to continue to withhold other information that would put the defence of Canada or Canada's allies at risk if disclosed.

Lessons learned

The matter of the DFAIT report carries an important lesson for all institutions on the importance of communicating with, and serving requesters, particularly in the context of the duty to assist that is now entrenched in the *Access to Information Act*. In fact, the report of the House of Commons Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, issued in early April 2008, recommended that the government develop guidelines on how to implement the duty to assist (<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=13184&SourceId=233921&SwitchLanguage=1>).

The attention around the Department of National Defence case brought to light a special group known as the Tiger Team that the Department had put in place to vet all access requests relating to the Afghanistan mission. Concerns were raised that this additional layer of review was causing delays in responding in a timely fashion to requesters, that the team was in fact deciding whether to release or withhold information rather than the access to information and privacy coordinator doing so, and that no information about the mission was being disclosed.

We do not know yet whether the Tiger Team is contributing to delays. However, we will have an opportunity to explore this during our report card process in 2008–2009. Meanwhile, requesters who are not satisfied with any institution's response to their access requests always have recourse to our office, and we will investigate their complaints objectively and thoroughly.

It is perhaps useful to remember that decision makers will naturally hesitate to release information that they believe could harm international relations, national defence or individual safety. However, it should also be remembered that federal institutions may only exempt information that would otherwise be releasable if they can show that it would cause harm if it were released. Another argument in favour of releasing information is that citizens will be better informed, which might lead to greater public understanding of initiatives such as the Afghanistan mission.

To delete or not to delete...

Are government institutions implementing policies on how employees are to maintain and manage information as they use new wireless communication technology?

Background

A requester asked for all the PIN-to-PIN BlackBerry messages of the Clerk of the Privy Council and the Deputy Minister of Human Resources and Social Development Canada between March 1 and August 31, 2005. PIN-to-PIN messages allow one BlackBerry user to communicate with another using a personal identification number (PIN) and without the communication being recorded elsewhere.

After the Privy Council Office and Human Resources and Social Development Canada told the requester that no relevant documents existed, he complained to our office that the institutions had failed to keep government records. He was

particularly concerned because he had made the requests just three weeks after the time period in question, which might indicate that the institutions lacked a proper record-keeping policy on BlackBerry messages.

Resolving the complaint

In the course of our investigation, we learned that the Privy Council Office and Human Resources and Social Development Canada had, in fact, drafted such policies. The policies identify PIN-to-PIN messages as records that either are transitory and, therefore, may be destroyed or that are of enduring value and must be retained in an institutional email account. The policies also state that any messages that exist on a BlackBerry at the time an access to information or privacy request is received are considered official records that must not be deleted and must be processed in response to the request.

We found no evidence that, in not retaining the BlackBerry messages of these two officials, these two institutions had failed to comply with their respective record-keeping policies. Once the messages were cleared from the devices, they were no longer retrievable on the devices. By the time the access requests were received, there were no such messages for the relevant period. These facts led us to conclude that the complaints could not be substantiated.

Lessons learned

This case shows how important it is for institutions to keep on top of the proliferation of communications technology and to ensure that employees understand that communications with devices such as BlackBerrys produce records, just like documents, e-mails and voice mails, and that employees have a responsibility to manage them properly.

The Secretary of the Treasury Board reminded federal institutions in November 2005 of some of the principles of good information management, security and access to information and privacy responsibilities when employees use BlackBerrys. However, there is no uniform federal policy on PIN-to PIN communication and institutions have been advised to each craft their own policy.

Through our investigation, it became apparent to us that the goals of consistency and simplicity favour a single government policy. While we can assess these policies in the course of investigating a complaint, the Office also has a broader role to play in encouraging federal institutions to implement and enforce effective policies for the proper management of their information holdings, in collaboration with the Treasury Board Secretariat and Library and Archives Canada.

Tuning into a new frequency

An institution that recently became subject to the Act was immediately inundated with access requests and could not handle the volume. The Office worked alongside the institution in taking a flexible approach to resolving the complaints and a realistic timeline for doing so.

Background

The Canadian Broadcasting Corporation (CBC) is one of several federal institutions that became subject to the *Access to Information Act* on September 1, 2007. Within three months, the CBC had received hundreds of access requests and found it impossible to meet the 30-day response deadline under the Act.

In a December 28, 2007, news release, the CBC announced that it was “beefing up its Access to Information Office to respond to a greater-than-anticipated volume of requests” and address the delays. It promised to put in place processes and resources to respond to the flow of requests as quickly as possible, including getting expert advice on how best to reorganize its resources, and actively filling additional positions to help it administer the backlog and get on a better footing in the subsequent months.

While the CBC was wading through the large volume of requests, our office was flooded with complaints—536 of them in six months, mostly from one source. Although some of the complaints concerned time extensions, fees, missing records and the use of exemptions or exclusions, the majority of them were about delays.

Resolving the complaint

We concluded that the bulk of the complainant’s 383 delay complaints were valid, and the CBC resolved them to our satisfaction. A small number were either discontinued or found to be not substantiated.

CBC officials co-operated with us fully as we worked with them to establish target dates to respond to the requests. We worked with the complainant to prioritize some of them and reported weekly on the CBC’s progress. By March 31, 2008, the CBC had responded to approximately 120 of the requests the complainant had brought to our attention. The CBC and our office agreed on a one-year target date to respond to all of the remaining ones. We reported to the complainant that we were satisfied that the CBC made a reasonable commitment and that the complainant would receive a response as each request was processed. We also informed the complainant that we would monitor the CBC’s progress, and confirmed the complainant’s right to complain to our office about any of the responses.

Lessons learned

These complaints gave us an opportunity to take a different and more flexible approach to resolving delay complaints than we have in the past. We considered the CBC’s circumstances: it had just become subject to the Act when it was inundated with hundreds of requests over a very short time period, and it did not have adequate resources to process them in a timely way. By negotiating a target date to respond to all the requests, the CBC could focus on the task of completing them, and we could close the complaint files but still monitor the CBC’s progress to ensure that the complainant continues to receive responses.

5

Court cases

Court cases

A fundamental principle of the *Access to Information Act* is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. Review by our office and the Federal Court of Canada are the two stages of independent review the law provides.

When the Information Commissioner concludes that a complaint against a federal institution is substantiated and makes a formal recommendation that the institution does not follow, the Commissioner's policy is to bring the matter before the Federal Court and seek to obtain an order to compel the institution to disclose the records in question.

Summaries of several key court cases that were decided in 2007–2008 are outlined below. For complete details, go to our website. Appendix 2 lists cases that were ongoing as of March 31, 2008.

Census records for Aboriginal land claim research

Canada (Minister of Industry) v. Canada (Information Commissioner) 2007 FCA 212 (A-107-06), June 1, 2007 (Chief Justice Richard and Justices Décaré and Evans)

Summary

Algonquin bands requested census records to help document their land claims. The Minister of Industry, through his delegate, the Chief Statistician, refused to disclose the records. The Federal Court ordered disclosure for the specific and limited purpose for which the records were requested. The Minister of Industry appealed that decision.

Background

The access to information request was made to Statistics Canada by a tribal council representing three Algonquin bands, as part of their research to document their land claim, for which the Crown required proof of continuity of the bands' membership and of their use and occupation of the lands.

The request was refused and the refusal was investigated by the Commissioner, who recommended that records be disclosed under section 17(2)(d) of the *Statistics Act*, by virtue of section 8(2)(k) of the *Privacy Act*.

The Federal Court ordered the disclosure of the records with an undertaking that the requester keep confidential the personal information of non-Aboriginal persons.

The Federal Court of Appeal judgment confirmed the Federal Court order.

Issues

The issue in this case was whether the laws at play permitted disclosure of personal information.

Reasons

Majority opinion

First, it was held that, because the *Access to Information Act* referred to section 17 of the *Statistics Act* in its entirety, the Chief Statistician was required to determine whether disclosure could take place under that provision.

Section 17(2) of the *Statistics Act* provides a list of exceptions to a general prohibition against disclosure of information, including an authorization to disclose information “available to the public under any statutory or other law.”

In this case, the provision brought into play was section 8(2)(k) of the *Privacy Act*, which, subject to any other Act of Parliament, permits disclosure of personal information to any Aboriginal government or association of Aboriginal people for the purpose of researching or validating the claims, disputes or grievances of any of the Aboriginal peoples of Canada.

The phrase *available to the public* in section 17(2)(d) of the *Statistics Act* was to be interpreted to mean a segment of the population, such as Aboriginal groups, as opposed to the entire population. Neither provision required that the information be “already” in the public domain.

Therefore, the requirements of section 8(2)(k) of the *Privacy Act* had been met. Once the conditions necessary for the release of personal information had been fulfilled, the head of the institution had an obligation to disclose the census records. Further, the Federal Court order established parameters so that it would not allow census records to be examined for any purpose or by anybody.

Dissenting opinion

It was held that section 24 of the *Access to Information Act* prohibits disclosure of records governed by the statutory provisions listed in Schedule II. This meant that individuals seeking

disclosure of census information could only do so outside the Act, by requesting that the Chief Statistician proceed in accordance with subsection 17(2) of the *Statistics Act*.

However, even if the request was through the “wrong door,” the judge explained that it would be unfair and would waste time and resources to allow the appeal on those grounds. He opted instead to determine whether the refusal was authorized under section 17 of the *Statistics Act*.

He determined that information was available to the public “when anyone may readily access or obtain it by virtue of being a member of the Canadian population.” In order to access information under section 8(2)(k) of the *Privacy Act*, a person must establish a connection with particular groups within the Canadian population: being a member of the community at large is not enough.

Future action

The decision was not appealed to the Supreme Court of Canada. The Federal Court order stands and the recommendation of the Information Commissioner was upheld. Statistics Canada is now under judicial compulsion, subject to contempt of Court proceedings, to disclose the requested information. The Office is keeping a watching brief. Without our involvement, these bands would not have had access to information to document their claim.

Confidentiality orders on counsel are justified

Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner) 2007 FC 1024 (T-531-06), October 5, 2007 (Justice de Montigny)

Summary

The Attorney General challenged the Information Commissioner's authority, when carrying out an investigation under the *Access to Information Act*, to order confidentiality orders against government witnesses compelled to give evidence and the Department of Justice (DOJ) counsel who accompanied the individual witnesses while they gave their evidence *in private*.

Background

While investigating a complaint under the Act, certain government officials were compelled to give evidence *in private* and under oath before the Deputy Information Commissioner. These officials were accompanied by counsel from DOJ, who were permitted to attend to represent each of the witnesses as individuals.

The evidence was to be given *in private*. However, because a number of witnesses were being called, the Deputy Commissioner determined, on behalf of the Commissioner, that it was necessary to issue confidentiality orders to prevent each witness from disclosing his or her evidence to others (including other witnesses) until such time as all witnesses had given their evidence. Meanwhile, because each witness was represented by counsel from DOJ, and these counsel represented other witnesses as well as the witnesses' employer (i.e., the Crown), the Deputy Commissioner also ordered counsel not to disclose a witness's evidence to anyone else unless specifically instructed to do so by the witness.

After all witnesses had given their evidence, the Deputy Commissioner withdrew the confidentiality orders imposed on the individual witnesses but refused to lift the confidentiality orders issued to the witnesses' counsel. The Deputy Commissioner's rationale was that, because DOJ lawyers have a dual mandate (i.e., acting as a legal representative for each of the individual witnesses, while at the same time representing the witnesses' employer), the orders were necessary to ensure that it remained up to the individual witnesses whether the evidence they gave *in private* would be shared with their employer.

The Attorney General brought the Information Commissioner to the Federal Court, arguing that he had acted beyond his jurisdiction when issuing the confidentiality orders to the individual witnesses and their counsel.

Issues

The issue at the centre of this case was whether the Information Commissioner had the authority under the *Access to Information Act* to impose confidentiality orders on both witnesses giving evidence in relation to an investigation by the Commissioner and the witnesses' legal counsel.

Reasons

Because the confidentiality orders imposed on witnesses were lifted after all witnesses had finished giving their evidence, the Court refused to consider whether by issuing these orders the Deputy Commissioner had exceeded his authority under the Act. The matter was not considered because there was no longer any live issue for debate.

Instead, the Court focused on whether the Deputy Commissioner had exceeded his authority when issuing orders to the counsel. More specifically, the Court considered whether orders imposed on counsel improperly interfere with the solicitor-client relationship between DOJ counsel and their multiple clients and/or whether the orders amount to an unjustifiable infringement of the freedom of expression guaranteed by section 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Court noted that it was “revealing and even disturbing” that none of the individual witnesses had joined the Attorney General in its challenge of the Commissioner’s authority to issue the confidentiality orders to the witnesses’ counsel.

The Court noted that the orders are consistent with the Act’s objectives, which include the principle that the Commissioner’s investigations be conducted independently of the government. The Court held that although the orders interfere with the solicitor-client relationship they do so no more than is necessary, since employees testifying before the Commissioner must have the last word as to who will have access to what they said. Further, the Court held that while the orders do infringe on DOJ counsel’s freedom of expression, in context that infringement is justified.

Thus, the confidentiality orders imposed on counsel do not improperly interfere with solicitor-client privilege and do not unreasonably breach DOJ lawyers’ Charter rights.

Future action

The Attorney General has appealed the Federal Court’s decision.

Patient souls rewarded with release of the Analysis section of a Memorandum to Cabinet

Canada (Minister of Environment) v. Canada (Information Commissioner) 2007 FCA 404 (A-502-06), December 14, 2007 (Chief Justice Richard and Justices Nadon and Pelletier)

Summary

In a second round of court battles, the Information Commissioner argued in favour of disclosing the remaining portions of the Analysis section of a Memorandum to Cabinet related to a law that had been tabled in 1995. The Federal Court had ordered the disclosure of parts of the record that the Minister had sought to exempt but upheld some of the Minister’s claimed exemptions. Agreeing with the Information Commissioner’s position, the Federal Court of Appeal ordered the disclosure of the remaining portions of the record.

Background

When Ethyl Canada Inc. originally requested Cabinet discussion papers on the *Manganese-based Fuel Additives Act* in 1997, it was told by the Minister of Environment that these records were Cabinet confidences excluded from the *Access to Information Act*. The Information Commissioner investigated and took the position that the Analysis section of the Memorandum to Cabinet was a discussion paper and, as such, was not excluded from the Act and should be disclosed. The Minister disagreed.

Litigation ensued. The Courts agreed with the Information Commissioner's position that the document was a discussion paper to which the Act applied, regardless of its title, but decided that the Minister should be given the opportunity to review the document to verify whether any of the Act's exemptions applied.

The Minister did apply exemptions to certain portions of the record. The bulk of the record was released to the requester but the Information Commissioner, for the most part, did not accept that the exemptions invoked by the Minister applied.

A second round of court battles took place. The legal question was the applicability of the section 21 exemptions, which permit federal institutions to refuse to disclose certain information about the operations of government, including advice or recommendations developed by or for a federal institution or minister.

The Federal Court ordered disclosure of further portions of the record, but upheld the exemptions claimed by the Minister for other parts of the record. Both the Minister and the Information Commissioner were dissatisfied with this outcome. On appeal, three judges heard the case and all agreed that all of the Analysis section of the Memorandum to Cabinet should be released to the requester.

Issues

The Minister argued that the Federal Court had misapplied certain components of the section 21 exemptions and that the Minister's decision to apply those exemptions should be restored. The Information Commissioner agreed with the Federal Court's order to disclose the portions of the record it did but argued that the whole record should be disclosed because the Minister did not retain any power under section 21 to properly refuse to disclose the Cabinet discussion paper.

Reasons

Two of the three appeal judges decided to exercise their discretion under the Act to order disclosure of the whole record, rather than return it to the Minister to make a further decision on disclosure in accordance with the Court's reasons. These judges were "convinced that the integrity of the Government's decision-making process would not be compromised by the release of these sentences and words."

The third appeal judge agreed with the others that the entire record should be disclosed to the requester, but for different reasons. This judge agreed with the Information Commissioner's submissions on the fundamental incompatibility of the section 21 exemptions with Cabinet discussion papers, including the Analysis section of the Memorandum to Cabinet at issue. He saw the section 69 exclusion and the section 21 exemptions as being two mutually exclusive grounds. In this case, the Minister chose to rely on the exclusion set out in section 69 of the Act. The Minister could not, as a backup position, claim the benefit of the exemption for operations of government.

As stated by the Chief Justice, "Perhaps Homer had in mind this prolonged proceeding for the disclosure of information dating back over 12 years when he penned this famous line in *The Iliad*, 'The fates have given mankind a patient soul.'"

Future action

The decision was not appealed to the Supreme Court of Canada.

Government contractors may not raise the personal information exemption

SNC Lavalin Inc. v. Canada (Minister for International Cooperation) 2007 FCA 397 (A-309-03), December 12, 2007 (Justices Desjardins, Sharlow and Trudel)

Summary

SNC Lavalin (SNC) appealed a decision by the Federal Court that upheld the Canadian International Development Agency's (CIDA) decision to disclose portions of records requested under the *Access to Information Act*.

Background

CIDA decided to disclose portions of records that had been requested under the Act relating to an audit of a project involving SNC and CIDA. SNC challenged CIDA's decision to release portions of the requested records, on the grounds that the information consisted of "personal information" and/or "confidential third party information" relating to SNC, and therefore could not be disclosed. The Federal Court dismissed SNC's challenge on the grounds that, first, as a corporate third party, SNC was not entitled to argue that the information contained "personal information," but rather, could only resist disclosure if the information was "confidential third party information" relating to SNC, and that, second, SNC had failed to make its case that the information was "confidential third party information" in this instance.

SNC appealed the Federal Court's decision. The Information Commissioner intervened in the proceedings before the Federal Court of Appeal.

Issues

Should portions of the record not be disclosed on the grounds that they are "personal information"?
Should portions of the record not be disclosed on the grounds that they are "confidential third party information"?

Reasons

The Federal Court of Appeal determined that although, as a result of the Supreme Court of Canada's decision in *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [2006] 1 S.C.R. 441, corporate "third parties" are entitled to challenge institutions' decision to disclose requested records on the grounds that they contain "personal information," SNC had failed, in this instance, to establish that the information could be withheld on this basis. Specifically, the Court concluded that the information at issue was "about an individual who is or was performing services under contract for a government institution that relates to the services performed" so that it fit within an exception to the definition of *personal information*. Consequently, the information could not be withheld under section 19(1) of the Act.

The Federal Court of Appeal agreed with the Federal Court that SNC had failed to establish that the information at issue was confidential "third party information" exempted under either section 20(1)(b) or (c) of the Act. As a result, the Federal Court of Appeal upheld the Federal Court's judgment and CIDA's decision to disclose the requested records stands.

Future action

The decision was not appealed to the Supreme Court of Canada.

Severance requirement for records containing legal advice

Blank v. Canada (Minister of Justice) 2007 FCA 87 (A-563-05), March 1, 2007 (Justices Létourneau, Evans and Pelletier)

The decision was applied in two subsequent appeals involving the same parties and similar issues (*Blank v. Canada (Minister of Justice)*, A-292-06, 2007 FCA 147, April 12, 2007, and *Blank v. Canada (Minister of Environment)*, A-515-06, 2007 FCA 289, September 17, 2007).

Summary

This was an appeal by the Minister of Justice of a Federal Court decision ordering disclosure of portions of records that were protected by legal advice privilege. Mr. Blank, the requester, asked the Court of Appeal to order further disclosure of the records.

Background

This was one of many cases brought by Mr. Blank in his ongoing efforts to obtain all records relating to the Crown's unsuccessful criminal prosecution of him and his company for pollution and reporting offences. Many of the access requests, including the one at play in this appeal, were made to advance a lawsuit Mr. Blank has brought against the Crown regarding its attempts to prosecute him.

In this appeal, three relevant documents remained in dispute. The Federal Court of Appeal decided that the Federal Court had been wrong to order the disclosure of certain portions of the documents. However, it ordered that two documents be disclosed to Mr. Blank because the privilege attached to them had been waived.

Issues

Section 25 of the *Access to Information Act* requires disclosure of portions of records to which no exemptions apply. The Federal Court of Appeal was asked to determine whether the Federal Court had properly applied that requirement to certain records to which the legal advice exemption applied.

Reasons

The Court of Appeal's general determination was that "[s]ection 25 of the Act does not require the severance from a record of material which forms part of a privileged solicitor-client communication." The proper test for applying the severance requirement to a record containing legal advice was therefore to ask "whether the information is part of the privileged communication. If it is, then section 25 does not require that it be severed from the balance of the privileged communication."

Applying this principle to the records at issue, the Court of Appeal found that the Federal Court had misapplied the severance requirement and that it had ordered too much disclosure of information from solicitor-client privileged records.

However, Mr. Blank was able to demonstrate that two documents for which the exemption was claimed had previously been shown to him. The Court of Appeal stated that the privilege for those documents had therefore been waived and ordered their disclosure.

Future action

The decision was not appealed to the Supreme Court of Canada.

6

Changes to the Access to Information Act

Changes to the Access to Information Act

The Federal Accountability Act

The *Federal Accountability Act* introduced substantive changes to the *Access to Information Act*, many of which came into force in 2007–2008. One important amendment modified the definition of *government institution*. As a result, about 70 institutions are now covered by the Act, including officers of Parliament and Crown corporations and their wholly owned subsidiaries. Specific exemptions and exclusions were also added for the institutions that became subject to the Act.

Another important amendment introduced as part of the *Federal Accountability Act*, and which came into force on September 1, 2007, adds a duty to assist requesters to the obligations of federal institutions under the law. This duty has several aspects:

- to make all reasonable efforts to assist a requester with an access request;
- to respond to the request accurately and completely;
- to provide timely access to the record in the format requested; and
- to do all of this regardless of the identity of the requester.

Duty to assist requires federal institutions to meet high standards in their dealings with requesters. With regard to access to information and the role of the Information Commissioner and our office, the duty to assist means two things:

- It implies a commitment to a culture of service and underscores the importance of access to information as a service.
- It changes duty to assist from a moral obligation to a statutory one—in fact, a statutory principle under which to interpret the Act.

The Commissioner and the Office have already taken this new approach to heart. Most of the cases this annual report presents reflect the importance of improving communications and service to requesters. The Commissioner has been very active in meeting heads of institutions to promote the duty to assist. We prepared a comparative study that looks at whether various provinces and territories and other countries have a duty to assist principle in their legislation and, if so, how they implement it. The study will be available on our website.

Lastly, section 8.1 of the Access to Information Regulations was added as a result of the new statutory duty to assist. This section allows an institution to decline to release a record in a requested format when it does not already exist in that format and lists factors institutions must take into account before converting records into the format requested, should they choose to do so.

Other changes

Other statutes brought about changes to the *Access to Information Act*. One noteworthy change was made to the definition of aboriginal government in section 13 to include the Tsawwassen Government (*First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act*, S.C. 2006, c. 10).

Further, a new exemption was included in section 20 for information supplied in confidence by a third party for the preparation, maintenance, testing or implementation of emergency management plans that concern the vulnerability of infrastructure (*Emergency Management Act*, S.C. 2007, c. 15).

Appendix 3 contains a list of other changes made to the Schedules and Designation Order of the *Access to Information Act* this year.

Proposed changes to the Act

The Commissioner monitors Parliament's activities and advises the government and Parliament on proposals for reform of the *Access to Information Act* and on the implications of draft legislation on the right of access to information.

During 2007–2008, Parliament had two sessions. The first ended by prorogation on September 14, 2007; the second started on October 16, 2007. There were a number of Bills in existence at the time of prorogation, including Private Members' Bills, that proposed amendments to the *Access to Information Act*, but they all died on the Order Paper. Some Bills were reintroduced during the Second Session. For a list of Bills, see Appendix 3.

7

Looking ahead

Looking ahead

We will be taking on a number of initiatives in 2008–2009, as well as an extensive program of work to continue the fundamental improvements the Office made in 2007–2008 and ensure we are always serving Canadians to the best of our ability.

Intake and early resolution unit

At the beginning of 2008–2009, our new intake and early resolution unit will begin work on a pilot basis. During the year, we will assess the success of this approach, examine lessons learned and adjust as necessary before rolling out the unit permanently.

We will put our service standards aside until such time as we can assess what impact the new unit has had on the timeliness of responses and our overall performance and productivity.

New approach to closing files

As a result of our successful work in responding to several hundred complaints launched in a very short time against the Canadian Broadcasting Corporation (see Chapter 4), we will no longer keep investigations open until such time as institutions provide final responses to requesters. When a reasonable target date can be established in a particular set of circumstances, we will consider the complaint resolved, monitor its progress and follow up where necessary. Should the institution not meet its target date, we may initiate our own complaint or the requester may do so on the basis that he or she has become aware of new grounds on which to complain.

Important cases

Canadian Newspaper Association

At year-end, we were in the final stages of completing our investigation into a complaint filed by the Canadian Newspaper Association against all federal institutions asking us to investigate the existence of special rules for processing access to information requests from the media. We will issue our findings in early 2008–2009, which we will also include in our special report to Parliament in October 2008.

Criminal Lawyers' Association

In 2008–2009, we will be watching with interest, and will consider seeking leave to intervene in a case before the Supreme Court of Canada involving the constitutionality of a section of Ontario's freedom of information legislation (*Ministry of Public Safety and Security et al. v. Criminal Lawyers' Association*, S-32172).

In a criminal trial for a 1983 murder, an Ontario court stayed the proceedings against two accused on Charter grounds, finding that the rights of the accused had been violated as a result of "abusive conduct by state officials" involving deliberate non-recording of evidence and non-disclosure of information. Following this decision, the Ontario Provincial Police (OPP) was asked to investigate the conduct of the police force involved and the prosecution. It reported that there was no evidence of attempts to obstruct justice but it did not release its report.

The Criminal Lawyers' Association submitted a request under Ontario's freedom of information legislation to the Ministry of Public Safety and Security seeking records concerning the OPP review.



Suzanne Legault, Assistant Commissioner,
Robert Marleau, Information Commissioner
and Andrea Neill, Assistant Commissioner

The Ministry refused to disclose documents, including the police report, on the basis of three exemptions under the Act.

The issue in the case is whether the public interest override (section 23), which applies only to some exemptions, complies with the guarantee of freedom of expression in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Two judges of the Ontario Court of Appeal found that "s. 23 of the Act infringes s. 2(b) of the Charter by failing to extend the public interest override to the law enforcement and solicitor-client privilege exemptions ... and that this infringement cannot be justified under s. 1 of the Charter." A third judge dissented, finding no Charter violation. The Ministry was granted leave to appeal the decision to the Supreme Court of Canada.

25th anniversary of the *Access to Information Act*

The *Access to Information Act* and its companion legislation, the *Privacy Act*, came into force on Canada Day 1983. Both these laws have made important contributions to the advancement of freedom and democracy in Canada.

With the law on access, Parliament granted Canadians greater rights of access to records controlled by federal institutions and, by the same token, a way to hold decision makers accountable for their policies, decisions and actions with regard to government information.

After 25 years, the *Access to Information Act* continues to be sound in terms of its concept, structure and balance, but there is work that needs to be done to modernize it from legislative and administrative perspectives. The Commissioner stands ready to help Parliament and the government modernize the access to information system.

Throughout 2008–2009, there will be a number of activities to highlight the importance of both laws and the work of access to information and privacy specialists across government. We will be seeking the views of stakeholders and the general public on modernizing the access to information system. As a first step, we will hold a roundtable in June 2008 with stakeholders on administrative and legislative reform. We will also invite the general public to comment on a number of discussion papers.

Right to Know Week

Around the world, September 28 marks International Right to Know Day, dedicated to the promotion of freedom of information. The goal is to raise citizens' awareness of their right of access to government information. This year, Right to Know Week is from September 29 to October 3, 2008.

In Canada, Right to Know Week is celebrated to promote the right to information as a fundamental human right and to campaign for citizen participation in open, democratic government. This national event offers an opportunity for anyone interested in promoting freedom of information as a fundamental right to engage in an informed dialogue with Canadians of all ages.

Reviewing funding and operations

Recent changes brought about by the *Federal Accountability Act*, as well as our growing backlog of complaints, have led us to focus on how we serve our clients, including our investigations and administrative support. In 2008–2009, we will be doing a thorough review of our funding, operations, staffing levels and, in particular, our information technology systems (called an A-base review) to determine whether they might adversely affect our ability to fulfill our legislative mandate, which might put the integrity of our program at risk. This review will also help in identifying where we can optimize the use of our resources and improve the efficiency of our operations.

APPENDIX



1. Report of the ad hoc Information Commissioner
2. Ongoing court cases
3. Amendments and proposed amendments to the Access to Information Act

Appendix 1.

Report of the ad hoc Information Commissioner

The Access to Information Commissioner, through good work and integrity, has earned the respect and confidence of Canadians. The Ad Hoc Commissioner must maintain that high standard. On June 7, 2007 I was appointed Ad Hoc Information Commissioner. In that role, I was to receive and deal with complaints by members of the public against the Information Commissioner for refusal to disclose records from that office. My appointment expired on March 31, 2008, however, I agreed to stay on after the end of my term and until a new Ad Hoc Commissioner was ready to take over.

It is of the fundamental importance that the Ad Hoc Commissioner be completely independent of the Commissioner of Access to Information and his office. It may seem of little concern and, indeed, petty but the Ad Hoc Commissioner's independence must always be maintained. He or she will require a separate office, mailing address, telephone number and secretarial assistance. The Ad Hoc Commissioner must select and engage an investigating officer that will report only to him. The investigation officer or officers must be assured that they have the authority to gain access to documents as do the investigators employed by the Commissioner. It was necessary at the outset of my term to engage an investigating officer. She has worked conscientiously and well in her endeavours.

During the course of my term seven complaints were carefully investigated by the investigating officer and her report and conclusions submitted to me and duly considered. It is sufficient to note that all information which was not subject to statutory exemption was made available to the complainant.

In my view, it is necessary to maintain the office of the Ad Hoc Commissioner. This is necessary in order to ensure that someone independent of the Commissioner has considered the complaints made against the Commissioner were properly considered and appropriately dealt with. This position is a new one. At present, one investigating officer appears to be capable of reviewing all the complaints. If the number of complaints increase it will be necessary to consider engaging another investigating officer.



The Honourable Peter Cory

Appendix 2.

Ongoing court cases

Case	Next step	Issue
Control of records in a minister's office <i>Information Commissioner v. ND (Pugliese)</i> , T-210-05	Hearing in May 2008	Interpretation of "under the control of a government institution" and interplay between the concepts of minister (as head of a federal institution) and department (federal institution)
Control of records in the Prime Minister's Office <i>Information Commissioner v. Prime Minister (Throness)</i> , T-1209-05	Hearing in May 2008	Interpretation of "under the control of a government institution" and interplay between the concepts of minister (as head of a federal institution) and department (federal institution) Exemptions: sections 19 and 21
Control of records in a minister's office <i>Information Commissioner v. Transport Canada (Murray)</i> , T-1211-05	Hearing in May 2008	Interpretation of "under the control of a government institution" and interplay between the concepts of minister (as head of a federal institution) and department (federal institution) Exemptions: sections 17, 19 and 69
Prime Minister's agendas under the control of the RCMP <i>Information Commissioner v. RCMP (McGregor)</i> , T-1210-05	Hearing in May 2008	Exemptions: sections 17, 19 and 69
Information Commissioner's powers to issue confidentiality orders during investigations <i>Attorney General of Canada v. Information Commissioner of Canada</i> , A-492-07, A-568-07	Date of hearing to be set	Appeal of Attorney General of the decision in <i>Attorney General of Canada v. Information Commissioner of Canada</i> , 2007 FC 1024 Cross-appeal of the Office of the Information Commissioner on admissibility of portion of evidence For more information, see Chapter 5.
Privacy Commissioner's investigative powers under private sector legislation <i>Privacy Commissioner of Canada v. Blood Tribe (Office of the Information Commissioner is an intervenor)</i> , SCC 31755	Judgment reserved at the February 21, 2008, hearing	Under the <i>Personal Information Protection and Electronic Documents Act</i> the powers of the Commissioner to examine and assess documents asserted to be protected under the solicitor-client privilege during investigations

Case	Next step	Issue
Complainant seeking remedies against the Commissioner <i>Harvey Ernest Adams v. Attorney General of Canada, T-1621-07</i>	Motion pending before the Court	Challenge to the Commissioner's investigation Challenge of the decision of the head of the federal institution
Complainant seeking remedies against the Commissioner <i>Clint A. Kimery v. Minister of National Revenue, T-2070-07, T-2207-07</i>	Applications were quashed (by orders on January 28, 2008, and February 29, 2008)	Challenge to the findings of the Commissioner's investigations and of the Commissioner's conduct of the investigation Challenge of the decisions of the head of the federal institution
Complainant seeking remedies against the Commissioner <i>Clint A. Kimery v. Minister of National Revenue, T-238-08</i>	Kimery must file his evidence	Challenge to the findings of the Commissioner's investigations and of the Commissioner's conduct of the investigation
Complainant seeking remedies against the Commissioner <i>Clint A. Kimery v. Information Commissioner of Canada, T-104-08, T-417-08</i>	Kimery must file his evidence	Challenge to the findings of the Commissioner's investigations and of the Commissioner's conduct of the investigation
The Information Commissioner improperly named as a respondent <i>Pinaymootang First Nation v. Canada (Minister of Health) and the Information Commissioner of Canada, T-25-08</i>	Commissioner to file motion to be removed as respondent	Challenge of the decision of the head of the federal institution

Appendix 3.

Amendments and proposed amendments to the Access to Information Act

Changes to the Schedules and Designation Order in 2007–2008

61

Statute or Order in Council	Bill	Citation	Came into force	Change
<i>An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on May 2, 2006</i>	C-13	S.C. 2006, c. 4	November 10, 2006	Adds an institution to Schedule I
<i>Public Servants Disclosure Protection Act</i>	C-11	S.C. 2005, c. 46	April 15, 2007	Creates new exemptions in sections 16.4 and 16.5 Adds institutions to Schedule I
<i>Act to amend the Canada Pension Plan Act and the Old Age Security Act</i>	C-36	S.C. 2007, c. 11	May 3, 2007	Schedule II: changes section 104.01 of the <i>Canada Pension Plan Act</i> and section 33.01 of the <i>Old Age Security Act</i>
<i>An Act to amend the Canada Transportation Act and the Railway Safety Act</i>	C-11	S.C. 2007, c. 19	June 22, 2007	Schedule II: changes section 51 of the <i>Canada Transportation Act</i> and section 29 of the <i>Competition Act</i>
<i>An Act to amend certain Acts in relation to DNA identification</i>	C-18	S.C. 2007, c. 22	June 22, 2007	Schedule II: changes section 6 of the <i>DNA Identification Act</i>
<i>An Act to amend the Excise Tax Act, the Excise Act 2001 and others</i>	C-40	S.C. 2007, c. 18	June 22, 2007 (section 134 is deemed to have come into force on June 22, 2003)	Schedule II: changes section 295 of the <i>Excise Tax Act</i> Adds a reference to section 211 of the <i>Excise Act, 2001</i>
Order 2007-1148			September 27, 2007	Adds an institution to Schedule I
Order 2007-1450			September 27, 2007	Adds an institution to the Designation Order
P.C. 2007-1685 and P.C. 2007-1686			November 2, 2007	Schedule II: proclaims the <i>Motor Vehicle Fuel Consumption Standards Act</i> in force

Statute or Order in Council	Bill	Citation	Came into force	Change
<i>An Act to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another Act</i>	C-25	S.C. 2006, c. 12	Some provisions December 14, 2007 Others: February 10, 2007	Schedule II: changes section 55 of the <i>Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act</i> and section 241 of the <i>Income Tax Act</i>
<i>An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 19, 2007 and to implement certain provisions of the economic statement tabled in Parliament on October 30, 2007</i>	C-28	S.C. 2007, c. 35	December 14, 2007	Schedule II: changes section 241 of the <i>Income Tax Act</i> and section 101 of the <i>Canada Petroleum Resources Act</i>

Proposed changes to the Act

Substantive changes

- **Bill C-7, *An Act to amend the Aeronautics Act***
Second Session; was referred to as Bill C-6 in the First Session
Last step: Third Reading Debates, November 2, 2007
More provisions have been added to Schedule II, adding grounds for exemptions. The proposed sections provide that, in certain circumstances, information regarding the safety and security of aeronautical activities and information collected by flight data recorders would be confidential and would not be disclosed, except in some circumstances. Further, the Bill provides that specific confidentiality provisions would apply to investigations carried out by the Airworthiness Investigative Authority.

- **Bill C-426, *An Act to amend the Canada Evidence Act (protection of journalistic sources and search warrants)***

First and Second Session

Last step: Committee meeting, March 6, 2008

The Bill would enact a statutory protection to ensure the confidentiality of journalistic sources. The disclosure of information to journalists would therefore be privileged unless very specific conditions were met. This could have serious implications for the manner in which some information under the control of federal institutions may be transmitted to the public and the integrity of the decision-making process on disclosure of information under the *Access to Information Act*.

• **Bill S-216, *An Act to amend the Access to Information Act and the Canadian Wheat Board Act***

Second Session; was referred to as Bill S-224 in the First Session

Last step: Second Reading Debates, March 13, 2008

This Bill intends to amend Schedule I by removing the Canadian Wheat Board from the coverage of the Act.

• **Bill S-223, *An Act to amend the Access to Information Act***

First Session

Last step: Second Reading Debates, May 15, 2007

The Bill provides for changes to the exemption in section 16.1 (exemption for agents of Parliament). It proposes to add the Auditor General and the Commissioner of Official Languages to the list of agents of Parliament whose records may, in some instances, be disclosed after completion of an investigation. The Bill also provides for a public interest override, which means that in every instance, except for information that relates to national security, the head of a federal institution would be required to disclose information if it is in the public interest to do so.

• **Bill C-470, *An Act to amend the Access to Information Act (response time)***

Second session

Last step: First Reading, October 30, 2007

The Bill provides for a report to be given to the requester and the Office of the Information Commissioner explaining the delay and the projected completion date when a request is still outstanding 100 days after it was received. With this notice, the requester could decide to engage in the complaint procedure earlier or could decide to wait, depending on the explanation and the projected completion date. It would allow the Office to monitor the frequency with which federal institutions are late in responding to access requests.





Projet de loi C-470, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (délai de réponse)

Deuxième session

Dernière étape : première lecture,

30 octobre 2007

Le projet de loi prévoit la production d'un

rapport à remettre au demandeur et au

commissaire à l'information pour expliquer

le retard et la date prévue de traitement dans

le cas où une demande est encore en suspens

100 jours après sa réception. Fort de cet avis,

le demandeur pourrait décider d'engager

la procédure de plainte ou d'attendre, selon

l'explication fournie et la date de traitement

prévue. Le Commissariat aurait l'occasion de

contrôler la fréquence avec laquelle les insti-

tutions fédérales prennent du retard dans leurs

réponses aux demandes d'accès.

Projet de loi S-216, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la Commission canadienne du blé

Deuxième session, était désigné sous le nom

de projet de loi S-224 au cours de la première

session

Dernière étape : débats en deuxième lecture,

13 mars 2008

Ce projet de loi vise à modifier l'annexe I pour

faire en sorte que la Commission canadienne

du blé ne soit plus assujettie à la Loi.

Projet de loi S-223, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information

Première session

Dernière étape : débats en deuxième lecture,

15 mai 2007

Le projet de loi prévoit des modifications à

l'exception de l'article 16.1 (exception pour

les hauts fonctionnaires du Parlement). On

propose d'ajouter le vérificateur général et le

commissaire aux langues officielles à la liste

des hauts fonctionnaires du Parlement dont

les documents peuvent, dans certains cas,

faire l'objet d'une communication après que

l'enquête soit terminée. Le projet de loi prévoit

également la primauté de l'intérêt public, ce

qui signifie que dans chaque cas, sauf pour

l'information ayant trait à la sécurité nationale,

le responsable d'une institution fédérale

devrait communiquer l'information s'il est

dans l'intérêt public de le faire.

Modifications proposées à la Loi

Modifications substantielles

Projet de loi C-7, Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique

Deuxième session, était désigné sous le nom de projet de loi C-6 dans la première session Dernière étape : débats en troisième lecture, 2 novembre 2007

On a ajouté d'autres dispositions à l'annexe II, ajoutant des motifs d'exception. Les articles proposés prévoyaient qu'en certaines circonstances, l'information concernant la sécurité des activités aéronautiques et les renseignements recueillis par les enquêteurs de données de vol seraient confidentiels et non communiqués, sauf dans certaines circonstances. En outre, le projet de loi indique que des dispositions précises en matière de confidentialité s'appliqueraient aux enquêtes réalisées par le directeur des enquêtes sur la navigabilité.

Projet de loi C-426, Loi modifiant la Loi sur la preuve au Canada (protection de sources journalistiques et mandats de perquisition)

Première et deuxième sessions Dernière étape : réunion du comité, 6 mars 2008

Le projet de loi édicterait une protection législative pour assurer la confidentialité des sources journalistiques. Par conséquent, la communication de l'information aux journa-listes serait protégée, sauf dans des situations précises. Cela pourrait avoir de sérieuses répercussions sur la manière dont certains renseignements relevant d'institutions fédérales pourraient être transmis au public de même que sur l'intégrité du processus décisionnel concernant la communication de renseignements en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Loi ou décret	Projet de loi	Référence	Entrée en vigueur	Modification
Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence	C-25	L.C. 2006, ch. 12	Quelques dispositions 14 déc. 2007 Autres : 10 février 2007	Annexe II : modifie l'article 55 de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu
Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 mars 2007 et de certaines dispositions de l'annexe économique déposé au Parlement le 30 octobre 2007	C-28	L.C. 2007, ch. 35	14 déc. 2007	Annexe II : modifie l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu et l'article 101 de la Loi fédérale sur les hydrocarbures

Annexe 3. Modifications apportées et proposées à la Loi sur l'accès à l'information

Modifications apportées aux annexes et au Décret sur la désignation en 2007-2008

Loi ou décret	Projet de loi Référence	Entrée en vigueur	Modification
Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 2 mai 2006	C-13 L.C. 2006, ch. 4	10 nov. 2006	Ajoute une institution à l'annexe I
Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles	C-11 L.C. 2005, ch. 46	15 avril 2007	Crée de nouvelles exceptions pour les articles 16.4 et 16.5 Ajoute des institutions à l'annexe I
Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse	C-36 L.C. 2007, ch. 11	3 mai 2007	Annexe II : modifie l'article 104.01 de la Loi sur le régime de pensions du Canada et l'article 33.01 de la Loi sur la sécurité de la vieillesse
Loi modifiant la Loi sur les transports au Canada et la Loi sur la sécurité ferroviaire	C-11 L.C. 2007, ch. 19	22 juin 2007	Annexe II : modifie l'article 51 de la Loi sur les transports au Canada et l'article 29 de la Loi sur la concurrence
Loi modifiant certaines lois en matière d'identification par les empreintes génétiques	C-18 L.C. 2007, ch. 22	22 juin 2007	Annexe II : modifie l'article 6 de la Loi sur l'identification par les empreintes génétiques
Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de 2001 sur l'accise et modifiant d'autres lois en conséquence	C-40 L.C. 2007, ch. 18	22 juin 2007 (l'article 134 est réputé être entré en vigueur le 22 juin 2003)	Annexe II : modifie l'article 295 de la Loi sur la taxe d'accise Ajoute une référence à l'article 211 de la Loi de 2001 sur l'accise
Décret 2007-1148	27 sept. 2007		Ajoute une institution à l'annexe I
Décret 2007-1450	27 sept. 2007		Ajoute une institution au Décret sur la désignation
C.P. 2007-1685 et C.P. 2007-1686	2 nov. 2007		Annexe II : promulgue la Loi sur les normes de consommation de carburant de véhicules automobiles

Dossiers	Prochaine étape	Question en jeu
<p>Plaignant cherchant à obtenir des mesures de redressement à l'encontre du Commissaire</p> <p><i>Harvey Ernest Adams c. Procureur général du Canada, T-1621-07</i></p>	<p>Requête pendante devant la Cour</p>	<p>Contestation de l'enquête du Commissaire de l'institution fédérale</p>
<p>Plaignant cherchant à obtenir des mesures de redressement à l'encontre du Commissaire</p> <p><i>Clint A. Kimery c. Ministre du Revenu national, T-2070-07, T-2207-07</i></p>	<p>Les recours en révision ont été rejetés (par ordonnance des 28 janvier 2008 et 29 février 2008)</p>	<p>Contestation des conclusions que le Commissaire a tirées des enquêtes et contestation du déroulement de telles enquêtes</p> <p>Contestation de la décision du responsable de l'institution fédérale</p>
<p>Plaignant cherchant à obtenir des mesures de redressement à l'encontre du Commissaire</p> <p><i>Clint A. Kimery c. Ministre du Revenu national, T-238-08</i></p>	<p>Kimery doit déposer sa preuve</p>	<p>Contestation des conclusions que le Commissaire a tirées des enquêtes et contestation du déroulement de telles enquêtes</p>
<p>Plaignant cherchant à obtenir des mesures de redressement à l'encontre du Commissaire</p> <p><i>Clint A. Kimery c. Commissaire à l'information du Canada, T-104-08, T-417-08</i></p>	<p>Kimery doit déposer sa preuve</p>	<p>Contestation des conclusions que le Commissaire a tirées des enquêtes et contestation du déroulement de telles enquêtes</p>
<p>Le Commissaire à l'information indûment désigné comme partie intimée</p> <p><i>Première nation Pinaymootang c. Canada (Ministre de la Santé) et le Commissaire à l'information du Canada, T-25-08</i></p>	<p>Le Commissaire présentera une requête visant à être retiré comme partie intimée</p>	<p>Contestation de la décision du responsable de l'institution fédérale</p>

Annexe 2.

Dossiers judiciaires en cours

Dossiers	Prochaine étape	Question en jeu
<p>Contrôle des documents dans le Cabinet d'un ministre</p> <p><i>Commissionnaire à l'information c. DN (Pugliese), T-210-05</i></p>	<p>Audience en mai 2008</p> <p>Interprétation des termes « qui relèvent d'une institution fédérale » et relation entre les concepts de ministre (à titre de responsable d'une institution fédérale) et de ministère (institution fédérale)</p>	<p>Interprétation des termes « qui relèvent d'une institution fédérale » et relation entre les concepts de ministre (à titre de responsable d'une institution fédérale) et de ministère (institution fédérale)</p> <p>Exceptions : articles 19 et 21</p>
<p>Contrôle des documents dans le Cabinet du Premier ministre</p> <p><i>Commissionnaire à l'information c. Premier ministre (Throneless), T-1209-05</i></p>	<p>Audience en mai 2008</p> <p>Interprétation des termes « qui relèvent d'une institution fédérale » et relation entre les concepts de ministre (à titre de responsable d'une institution fédérale) et de ministère (institution fédérale)</p> <p>Exceptions : articles 19 et 21</p>	<p>Interprétation des termes « qui relèvent d'une institution fédérale » et relation entre les concepts de ministre (à titre de responsable d'une institution fédérale) et de ministère (institution fédérale)</p> <p>Exceptions : articles 17, 19 et 69</p>
<p>le Cabinet d'un ministre</p> <p><i>Commissionnaire à l'information c. Transports Canada (Murray), T-1211-05</i></p>	<p>Audience en mai 2008</p> <p>Interprétation des termes « qui relèvent d'une institution fédérale » et relation entre les concepts de ministre (à titre de responsable d'une institution fédérale) et de ministère (institution fédérale)</p> <p>Exceptions : articles 17, 19 et 69</p>	<p>Exceptions : articles 17, 19 et 69</p>
<p>Agendas du Premier ministre sous le contrôle de la GRC</p> <p><i>Commissionnaire à l'information c. GRC (McGregor), T-1210-05</i></p>	<p>Audience en mai 2008</p>	<p>Exceptions : articles 17, 19 et 69</p>
<p>Pouvoirs du Commissaire à l'information d'imposer des ordonnances de confidentialité durant des enquêtes</p> <p><i>Procureur général du Canada c. Commissionnaire à l'information du Canada, A-492-07, A-568-07</i></p>	<p>Date d'audience à fixer</p> <p>Appel par le procureur général de la décision dans <i>Procureur général du Canada c. Commissionnaire à l'information du Canada</i>, 2007 CF 1024</p> <p>Appel incident par le Commissariat à l'information concernant l'admissibilité d'une partie de la preuve</p> <p>Pour des plus amples détails, voir le chapitre 5</p>	<p>Appel incident par le Commissariat à l'information concernant l'admissibilité d'une partie de la preuve</p> <p>Pour des plus amples détails, voir le chapitre 5</p>
<p>Pouvoirs d'enquête de la Commissionnaire à la protection de la vie privée en vertu des lois relatives au secteur privé</p> <p><i>Commissionnaire à la protection de la vie privée c. Blood Tribe (Le Commissariat à l'information agit à titre d'intervenant), SCC 31755</i></p>	<p>Jugement pris en décembre lors de l'audience du 21 février 2008</p>	<p>En vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, les pouvoirs de la Commissionnaire d'examiner et d'évaluer des documents protégés en vertu du secret professionnel durant les enquêtes</p>

Annexe 1. Rapport du commissaire à l'information ad hoc

Grâce à son bon travail et à son intégrité, le Commissaire à l'information a mérité le respect et la confiance des Canadiens et des Canadiennes. Le commissaire ad hoc doit maintenir cette norme élevée. Le 7 juin 2007, j'ai été nommé à ce poste. Mon rôle consiste à recevoir et à traiter les plaintes que les membres du public déposent contre le commissaire à l'information en raison de son refus de communiquer des documents du Commissariat. Mon mandat a expiré le 31 mars 2008. Toutefois, j'ai accepté de rester en poste jusqu'à ce qu'un nouveau commissaire ad hoc soit prêt à prendre la relève. Il est d'une importance capitale que le commissaire ad hoc agisse sans aucun lien de dépendance avec le commissaire à l'information et son Commissariat. La chose peut sembler anodine, voire négligeable, mais l'indépendance du commissaire ad hoc doit toujours être préservée. Il exigera un bureau, une adresse postale, un numéro de téléphone et des services de secrétariat distincts. Il doit choisir un agent d'enquête qui ne rendra des comptes qu'à lui. L'enquêteur ou les enquêteurs doivent avoir l'assurance qu'ils disposent du pouvoir pour accéder à des documents tout comme les enquêteurs employés par le commissaire. Il était nécessaire, dès le début de mon mandat, d'engager une personne pour mener les enquêtes. L'agence retenue a travaillé de manière consciencieuse et efficace.

L'honorable Peter Cory



Durant mon mandat, l'enquêteur a soigneusement mené une enquête sur sept plaintes; elle m'a ensuite présenté son rapport et ses conclusions, que j'ai dûment pris en considération. Aux fins des présentes, il suffit de retenir que toute l'information non visée par une exception prévue à la loi a été communiquée au plaignant. Selon moi, il est nécessaire de maintenir la fonction du commissaire ad hoc, car il est indispensable de faire en sorte qu'un organe indépendant du commissaire examine et traite correctement les plaintes déposées contre le commissaire. Il s'agit d'un nouveau poste. À l'heure actuelle, un seul enquêteur semble en mesure de réviser toutes les plaintes. Si le nombre de plaintes devait s'accroître, il faudrait songer à en embaucher un deuxième.

ANNEXE



1. Rapport du commissaire à l'information ad hoc
2. Dossiers judiciaires en cours
3. Modifications apportées et proposées à la Loi sur l'accès à l'information

Vingt-cinquième anniversaire de la Loi sur l'accès à l'information

La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, sont entrées en vigueur en 1983. Le jour de la fête du Canada. Les deux lois ont considérablement fait progresser la liberté et la démocratie au Canada.

Dans le cadre de la loi sur l'accès, le Parlement a accordé aux Canadiens des droits élargis en matière d'accès aux documents contrôlés par les institutions fédérales. Par la même occasion, la loi offrait une manière de tenir les décideurs responsables de leurs politiques, décisions et actions concernant l'information gouvernementale.

Vingt-cinq ans plus tard, la *Loi sur l'accès à l'information* demeure un concept solide, bien structuré et équilibré, mais elle doit être modernisée sur les plans législatif et administratif. Le commissaire est prêt à aider le Parlement et le gouvernement à moderniser le système de l'accès à l'information.

Au cours de 2008-2009 un certain nombre d'activités auront lieu pour mettre en lumière l'importance des deux lois et du travail des spécialistes en accès à l'information et protection des renseignements personnels dans tout le gouvernement. Nous voulons obtenir l'opinion des intervenants et du grand public sur la modernisation du système d'accès à l'information. La première étape consistera à tenir une table ronde en juin 2008 avec des intervenants sur la réforme administrative et législative. Nous inviterons également le grand public à commenter des documents de travail.

Semaine du droit de savoir

Le 28 septembre représente autour du monde la Journée internationale du droit de savoir, consacrée à la promotion de l'accès à l'information. Cette Journée a pour objet de sensibiliser la population à son droit d'obtenir l'information détenue par le gouvernement. Cette année, la Semaine du droit de savoir se déroule du 29 septembre au 3 octobre 2008.

Au Canada, la Semaine du droit de savoir est célébrée dans le but de promouvoir le droit à l'information, qui est considéré comme un droit fondamental de la personne, et de faire campagne au profit d'une participation des citoyens dans un gouvernement transparent et démocratique. Cette manifestation d'envergure nationale offre à quiconque s'intéresse à la promotion de l'accès à l'information en tant que droit fondamental l'occasion de prendre part à un dialogue éclairé avec les Canadiens et les Canadiennes de tout âge.

Examen du financement et des opérations

Les récentes modifications apportées par la *Loi fédérale sur la responsabilité* de même que notre arriéré grandissant de plaintes nous ont amenés à nous concentrer sur la façon dont nous servons les clients, y compris nos enquêtes et le soutien administratif. En 2008-2009, nous examinerons en profondeur notre financement, nos opérations, nos niveaux de dotation et, en particulier, nos systèmes de technologie de l'information (appelé une révision des services votés) pour déterminer s'ils peuvent nuire à notre capacité de remplir notre mandat législatif, ce qui pourrait mettre en péril l'intégrité de notre programme. La révision nous aidera également à identifier où nous pouvons optimiser nos ressources et améliorer l'efficacité de nos opérations.



Suzanne Legault, Commissaire adjointe,
Robert Marleau, Commissaire à l'information
et Andree Neill, Commissaire adjointe

Le ministère a refusé de communiquer des documents, y compris le rapport de police, en invoquant trois exceptions en vertu de la Loi.

La question en jeu est de savoir si la primauté de l'intérêt public (article 23), qui s'applique uniquement pour certaines exceptions, est conforme à la garantie de liberté d'expression de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Deux juges de la Cour d'appel de l'Ontario ont établi que l'article 23 de la Loi portait atteinte à l'article 2(b) de la *Charte* en négligeant d'élargir la portée de la primauté de l'intérêt public aux exceptions relatives à l'application de la loi et au secret professionnel et que cette atteinte ne pouvait être justifiée en vertu de l'article 1 de la *Charte*. Un troisième juge a exprimé une opinion divergente, à savoir qu'il n'y avait pas de violation de la *Charte* dans cette affaire. Le ministre a été autorisé à interjeter appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada.

Cas importants

Association canadienne des journaux

À la fin de l'exercice, nous en étions aux dernières étapes d'une enquête sur une plainte déposée par l'Association canadienne des journaux contre toutes les institutions fédérales. L'Association nous demandait de faire enquête sur l'existence de règles spéciales pour traiter les demandes d'accès à l'information de la part des médias. Nous ferons part de nos conclusions au début de 2008-2009 et incluons le tout dans notre rapport spécial au Parlement en octobre 2008.

Criminal Lawyers' Association

En 2008-2009, nous surveillerons avec intérêt et envisagerons de demander l'autorisation d'intervenir dans un cas porté devant la Cour suprême du Canada touchant la constitutionnalité d'une partie de la loi ontarienne sur l'accès à l'information (*Ministère de la Sécurité et de la Sécurité publique et autres c. Criminal Lawyers' Association*, S-32172).

Dans un procès criminel pour un meurtre commis en 1983, une cour ontarienne a suspendu l'instance contre deux accusés en invoquant la *Charte*, déterminant que les droits des accusés avaient été violés par suite d'un comportement abusif de la part des représentants de l'État, impliquant le non enregistrement de l'information. Suite à cette décision, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) a été appelée à faire enquête sur le comportement de la police ayant été impliquée et sur celui de la poursuite. La PPO a déclaré qu'il n'existait aucune preuve de tentative d'obstruction à la justice, mais elle n'a pas publié son rapport.

La Criminal Lawyers' Association a présenté une demande en vertu de la loi sur l'accès à l'information de l'Ontario auprès du ministère de la Sécurité et de la Sécurité publique pour obtenir des documents concernant l'enquête de la PPO.

Unité de réception et de règlement rapide

Nous prendrons plusieurs initiatives en 2008-2009 en plus d'exécuter un vaste programme visant à poursuivre les améliorations fondamentales apportées au Commissariat en 2007-2008 et à nous assurer que nous continuons de servir les Canadiens et Canadiennes le mieux possible.

Au début de 2008-2009, notre nouvelle unité de réception et de règlement rapide a amorcé son travail à titre d'essai. Durant l'année, nous évaluerons le succès de cette approche, jaugerons les leçons que nous en avons tirées et apporterons des modifications au besoin avant de rendre l'unité permanente. Nous mettrons de côté nos normes de service d'ici à ce que nous puissions évaluer les répercussions de la nouvelle unité sur la rapidité des réponses ainsi que sur notre rendement et notre productivité en général.

Nouvelle approche en matière de fermeture des dossiers

Par suite d'un travail fructueux pour répondre aux quelques centaines de plaintes déposées en très peu de temps contre la Société Radio Canada (voir chapitre 4), nous ne garderons plus nos enquêtes ouvertes jusqu'à ce que les institutions aient fourni des réponses finales aux demandeurs. Lorsqu'il sera possible d'établir une date limite de réponse selon les circonstances, nous considérerons la plainte résolue, contrôlerons ses progrès et ferons un suivi au besoin. Si l'institution devait ne pas respecter la date limite fixée, nous pourrions amorcer notre propre plainte, ou le demandeur pourrait porter plainte en invoquant le fait qu'il dispose de nouveaux motifs sur lesquels fonder sa plainte.

Un regard sur l'avenir

7

Modifications proposées à la Loi

Le commissaire fait un suivi des activités du Parlement et conseille le gouvernement et le Parlement sur des propositions de réforme de la Loi sur l'accès à l'information ainsi que sur les répercussions d'avant-projets de loi concernant l'accès à l'information.

Au cours de 2007-2008, le Parlement a tenu deux sessions. La première s'est terminée par prorogation le 14 septembre 2007 alors que la seconde a débuté le 16 octobre 2007. Plusieurs projets de loi étaient en cours au moment de la prorogation, notamment des projets de loi d'initiative parlementaire, qui proposaient des modifications à la Loi sur l'accès à l'information, mais qui sont tous morts au Feuilleton. Certains projets de loi ont été présentés à nouveau durant la deuxième session. Leur liste figure à l'annexe 3.

Autres modifications

D'autres lois ont entraîné des modifications à la Loi sur l'accès à l'information. Une modification digne de mention a notamment été apportée à la définition de *gouvernement autochtone* dans l'article 13 afin d'inclure le gouvernement Tsawwassen (*Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie Britannique*, L.C. 2006, ch. 10).

L'article 20 comporte une nouvelle exception concernant l'information fournie à titre confidentiel par un tiers aux fins de l'élaboration, de la mise à jour, de la mise à l'essai ou de la mise en œuvre de plans de gestion des urgences qui concernent la vulnérabilité des infrastructures (*Loi sur la gestion des urgences*, L.C. 2007, ch. 15).

L'annexe 3 contient une liste des autres modifications apportées cette année aux annexes et au Décret sur la désignation des responsables de la Loi sur l'accès à l'information.

Modifications à la Loi sur l'accès à l'information

- Elle implique un engagement envers une culture de service et souligne l'importance de l'accès à l'information en tant que service.
- Elle modifie l'obligation de prêter assistance en la faisant passer d'une obligation morale à une obligation statutaire – en fait, un principe législatif en vertu duquel interpréter la Loi.

Le commissaire et le Commissariat ont déjà à cœur cette nouvelle approche. Dans la plupart des affaires mentionnées, le présent rapport annuel témoigne de l'importance d'améliorer les communications et le service aux demandeurs. Le commissaire s'est montré très actif dans ses efforts pour s'entretenir avec les responsables des institutions afin de promouvoir l'obligation de prêter assistance. Nous avons préparé une étude comparative dans laquelle nous examinons si la loi s'appliquant dans divers territoires et provinces ainsi que dans d'autres pays comporte le principe d'obligation de prêter assistance, et le cas échéant, la manière dont ils mettent en œuvre ce principe. L'étude sera disponible sur notre site Internet.

En dernier lieu, l'article 8.1 du *Règlement sur l'accès à l'information* a été ajouté suite à la nouvelle obligation de prêter assistance. Cet article permet à une institution de refuser de communiquer un document sur le support demandé si le document n'existe pas sur ce support. L'article énumère les facteurs que les institutions doivent prendre en considération avant de transférer les documents sur le support demandé si elles choisissaient de procéder ainsi.

La Loi fédérale sur la responsabilité

La Loi fédérale sur la responsabilité a apporté des changements substantiels à la Loi sur l'accès à l'information, dont un bon nombre sont entrés en vigueur en 2007–2008. L'une de ces modifications touchait la définition d'*institution fédérale*. Par conséquent, quel que 70 institutions sont maintenant assujetties à la Loi, y compris les hauts fonctionnaires du Parlement et les sociétés d'État ainsi que leurs filiales en priorité exclusive. Des exceptions et exclusions particulières ont également été ajoutées pour ces nouvelles institutions.

Selon une autre modification importante adoptée dans le cadre de la *Loi fédérale sur la responsabilité* et entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2007, l'obligation de prêter assistance aux demandeurs s'ajoute aux obligations des institutions fédérales en vertu de la loi. Cette obligation comporte plusieurs aspects :

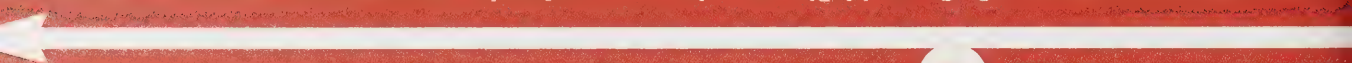
- Faire tous les efforts raisonnables pour prêter assistance à un demandeur qui souhaite obtenir à de l'information;
- Donner suite à sa demande de façon précise et complète;
- Communiquer le document en temps utile sur le support demandé;
- S'acquitter de ces tâches sans égard à l'identité du demandeur.

L'obligation de prêter assistance exige des institutions fédérales qu'elles répondent à des normes élevées dans leurs rapports avec les demandeurs. En ce qui regarde l'accès à l'information et le rôle du commissaire à l'information et du Commissariat, l'obligation de prêter assistance signifie deux choses :

9

Modifications à la

Loi sur l'accès à l'information



Exigence relative aux prélèvements dans des documents contenant des avis juridiques

Blank c. Canada (Ministre de la Justice) 2007 CAF 87 (A-563-05), 1er mars 2007 (Juges Létourneau, Evans et Pelletier)

Cette décision a été appliquée dans deux appels ultérieurs impliquant les mêmes parties et des questions similaires (*Blank c. Canada (Ministre de la Justice)*, A-292-06, 2007 CAF 147, 12 avril 2007, et *Blank c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, A-515-06, 2007 CAF 289, 17 septembre 2007).

Sommaire

Le ministre de la Justice a interjeté appel d'une décision de la Cour fédérale ordonnant la communication de parties de documents protégés par le secret professionnel de l'avocat. M. Blank a demandé à la Cour d'appel d'ordonner la communication complète des documents.

Contexte

Ce fut l'un des nombreux cas mis de l'avant par M. Blank dans ses efforts soutenus pour obtenir tous les documents ayant trait à la poursuite criminelle infructueuse de la Couronne intentée contre lui et sa compagnie pour des infractions liées à la pollution et à la production de rapports. Bon nombre de demandes d'accès, y compris celle faisant l'objet de cet appel visaient à appuyer une action en justice que M. Blank a intentée contre la Couronne en raison des tentatives de poursuite de cette dernière à son endroit.

Dans cet appel, trois documents pertinents étaient litigés. La Cour d'appel fédérale a décidé que la Cour fédérale avait eu tort d'ordonner la communication de certaines portions des documents. Toutefois, elle a statué que deux documents devaient être remis à M. Blank étant donné qu'on avait renoncé au secret professionnel.

Question en litige

L'article 25 de la *Loi sur l'accès à l'information* exige la communication de parties de documents aux-quelles aucune exception ne s'applique. La Cour d'appel fédérale devait déterminer si la Cour fédérale avait correctement fait usage de cette exigence pour certains documents auxquels s'appliquaient l'exception relative aux avis juridiques.

Motifs

La Cour d'appel a conclu que l'article 25 de la *Loi* n'exige pas que l'on prélève dans un document ce qui fait partie de la communication entre un avocat et son client. Par conséquent, le test indiqué pour appliquer l'exigence relative aux prélèvements dans un document contenant des avis juridiques est de se demander si l'information fait partie de la communication visée par le secret professionnel de l'avocat. Le cas échéant, il n'est pas précisé dans l'article 25 qu'on doit prélever cette partie du reste de la communication privilégiée.

Prochaines étapes

Appliquant ce principe aux documents en cause, la Cour d'appel a estimé que la Cour fédérale n'avait pas bien appliqué l'exigence relative au prélèvement en ordonnant la communication de trop d'éléments d'information tirés de documents visés par le secret professionnel.

Toutefois, M. Blank a pu démontrer qu'on lui avait déjà montré deux documents pour lesquels on réclamait l'exception. La Cour d'appel a déclaré qu'il y avait eu renonciation au secret professionnel entourant ces documents et a ordonné qu'on en fasse la communication.

La décision n'a pas été portée en appel devant la Cour suprême du Canada.

Questions en litige

Peut-on refuser de communiquer des parties du document pour le motif qu'il s'agit de « renseignements personnels »? Peut-on refuser de communiquer des parties du document pour le motif qu'il s'agit de « renseignements confidentiels relatifs à un tiers »?

Motifs

La Cour d'appel fédérale s'est référée à la décision de la Cour suprême du Canada dans *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [2006] 1 R.C.S. 441, selon laquelle les tierces parties ont le droit de contester la décision des institutions de communiquer les documents demandés pour le motif qu'ils contiennent des « renseignements personnels », mais elle a déterminé que SNC n'avait pas réussi, dans ce cas, à démontrer que l'information pouvait être retenue pour cette raison. Plus particulièrement, la Cour a expliqué que l'information en cause concernait « un individu qui, au titre d'un contrat, assure ou a assuré la prestation de services à une institution fédérale et portant sur la nature de la prestation » de telle sorte que cela s'inscrit comme exception à la définition des renseignements personnels. Par conséquent, l'information ne pouvait être retenue en vertu de l'article 19(1) de la *Loi*.

La Cour d'appel fédérale a reconnu, en accord avec la Cour fédérale, que SNC n'avait pas réussi à prouver que l'information en cause était de l'information confidentielle relative à un tiers exemptée en vertu de l'article 20(1)b) ou c) de la *Loi*. Par conséquent, la Cour d'appel fédérale a maintenu le jugement de la Cour fédérale, et la décision de l'ACDI de communiquer les documents demandés reste en vigueur.

Prochaines étapes

La décision n'a pas été portée en appel devant la Cour suprême du Canada.

Les entrepreneurs au service du gouvernement ne peuvent pas soulever l'exception relative aux renseignements personnels

SNC Lavalin Inc. c. Canada (Ministre de la Coopération internationale) 2007 CAF 397 (A-309-03), 12 décembre 2007 (Juges Desjardins, Sharlow et Trudel)

Sommaire

SNC Lavalin (SNC) a interjeté appel d'une décision de la Cour fédérale qui maintenait la décision de l'ACDI de communiquer des parties des documents demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Contexte

L'ACDI a décidé de communiquer des parties de documents demandés en vertu de la *Loi* et ayant trait à la vérification d'un projet mettant à contribution SNC et l'ACDI. SNC a contesté la décision de l'ACDI de communiquer des parties des documents réclamés en invoquant que l'information comportait des « renseignements personnels » et/ou de « l'information confidentielle relative à un tiers » concernant SNC, et par conséquent, ne pouvait être communiquée. La Cour fédérale a rejeté la contestation de SNC en faisant valoir que SNC n'était pas habilitée, en tant que tiers, à plaider que l'information contenait des renseignements personnels, ne pouvant s'opposer à la communication que s'il s'agissait d'information confidentielle relative à un tiers, soit SNC. De plus, SNC n'avait pas réussi à établir le bien fondé de son argument selon lequel l'information était de nature confidentielle et relative à un tiers. La SNC a interjeté appel de la décision de la Cour fédérale. Le commissaire à l'information est intervenu dans ce dossier devant la Cour d'appel fédérale.

Il en a résulté un litige. Les tribunaux ont convenu avec le commissaire à l'information qu'il s'agissait d'un document de travail auquel la *Loi* s'appliquait, peu importe son titre, mais qu'il fallait donner au ministre la possibilité d'examiner le document pour voir si des exceptions prévues à la *Loi* s'appliquaient. Le ministre a, de fait, exempté certaines parties du document. La plus grande partie a été communiquée au demandeur, mais le commissaire à l'information, pour l'essentiel, n'a pas accepté les exceptions invoquées par le ministre.

Une deuxième série de querelles judiciaires s'en est suivie. La question juridique concernait le caractère applicable des exceptions de l'article 21, qui permet aux institutions fédérales de refuser de communiquer certains renseignements sur les activités du gouvernement, y compris la prestation de conseils ou de recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre.

La Cour fédérale a ordonné la communication d'autres parties du document, mais a maintenu les exceptions réclamées par le ministre concernant le reste du document. Le ministre, tout comme le commissaire à l'information, n'étaient pas satisfaits de ce résultat. Les trois juges de la Cour d'appel qui ont entendu le dossier ont unanimement reconnu qu'il fallait communiquer au demandeur la section

Analyse du mémoire au Cabinet.

Questions en litige

Le ministre a fait valoir que la Cour fédérale avait erré dans l'application de certains éléments des exceptions de l'article 21 et qu'il fallait rétablir les exceptions que le commissaire à l'information a souscrites à l'ordonnance de la Cour fédérale visant la communication de certaines parties du document, mais a soutenu que le document au complet devrait être transmis au demandeur étant donné que le ministre ne pouvait plus, en vertu de l'article 21, refuser la communication du document de travail du Cabinet.

Motifs

Deux des trois juges ont décidé d'exercer leur pouvoir discrétionnaire en vertu de la *Loi* afin d'ordonner la communication du document intégral plutôt que de le retourner au ministre pour que soit prise une décision ultérieure sur la communication conformément aux raisons de la Cour. Ces juges étaient convaincus « que la communication de ces phrases et de ces mots ne compromettra pas l'intégrité du processus décisionnel du gouvernement. »

Le troisième juge convenait avec ses collègues que le document au complet devrait être communiqué au demandeur mais pour des raisons différentes. Ce juge était d'accord avec les arguments du commissaire à l'information sur l'incompatibilité fondamentale des exceptions de l'article 21 avec les documents de travail du Cabinet, y compris la section Analyse du mémoire au Cabinet qui était en cause. Il considérait l'exclusion de l'article 69 et l'exception de l'article 21 comme étant deux motifs de refus mutuellement exclusifs. Puisque dans ce cas, le ministre avait choisi d'invoquer l'exclusion prévue à l'article 69 de la *Loi*, il ne pouvait choisir, comme position de repli, d'invoquer la disposition d'exception à l'égard des opérations du gouvernement.

Comme l'a déclaré le juge en chef, « Peut-être Homère pensait-il à cette instance relative à la communication de renseignements vieille de plus de 12 ans quand il a rédigé ce célèbre vers de l'Illiade : « Le destin a nanti l'humanité d'une âme patiente. »

Prochaines étapes

La décision n'a pas été portée en appel devant la Cour suprême du Canada.

Des âmes patientes récompensées par la communication de la section Analyse d'un mémoire au Cabinet

Canada (Ministre de l'Environnement) c. Canada
(*Commissionnaire à l'information*) 2007 CAF 404 (A-502-06),
14 décembre 2007 (Juge en chef Richard et Juges
Nadon et Pelletier)

Sommaire

Dans une deuxième série de querelles judiciaires, le commissaire à l'information a plaidé en faveur de la communication des passages restants de la section Analyse d'un mémoire au Cabinet ayant trait à une loi déposée en 1995. La Cour fédérale a ordonné la communication des parties du document que le ministre cherchait à exclure, mais a maintenu certaines des exceptions réclamées par le commissaire. Tout comme le proposait le commissaire à l'information, la Cour d'appel fédérale a ordonné la communication des autres parties du document.

Contexte

Lorsque Ethyl Canada Inc. a demandé les documents de travail du Cabinet sur la Loi sur les additifs à base de manganeuse en 1997, le ministre de l'Environnement lui a répondu qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet exclus de l'application de la Loi sur l'accès à l'information. Le commissaire à l'information a fait enquête et en est arrivé à la conclusion que la section Analyse du mémoire au Cabinet était un document de travail et n'était pas exclu de la Loi. Il fallait donc communiquer ce document. Le ministre était en désaccord avec cette position.

Prochaines étapes

Le procureur général a interjeté appel de la décision de la Cour fédérale.

La Cour a indiqué que les ordonnances étaient compatibles avec les objectifs de la Loi, qui incluent le principe selon lequel les enquêtes du commissaire doivent se dérouler indépendamment du gouvernement. La Cour a soutenu que les ordonnances, bien qu'elles entravaient la relation entre l'avocat et son client, ne le faisaient pas de manière excessive puisque les employés ayant témoigné devant le commissaire devaient avoir le dernier mot quant à savoir qui aurait accès à leur témoignage. En outre, la Cour a fait valoir que, bien que les ordonnances empêtaient effectivement sur la liberté d'expression des avocats de JC, une telle atteinte était justifiée dans les circonstances.

Par conséquent, les ordonnances de confidentialité imposées aux avocats n'avaient pas indûment porté atteinte au secret professionnel de l'avocat, ni n'avaient déraisonnablement empiété sur les droits des avocats de JC prévus par la Charte.

Les ordonnances de confidentialité imposées à l'avocat sont justifiées

Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information) 2007 CF 1024 (T-531-06), 5 octobre 2007 (Juge de Montigny)

Sommaire

Le procureur général a contesté le pouvoir du commissaire à l'information, alors qu'il effectuait une enquête en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, d'imposer des ordonnances de confidentialité à des individus du gouvernement tenus de témoigner, et aux avocats du ministère de la Justice Canada (JC) qui accompagnaient les témoins individuels alors qu'ils témoignaient à huit clos.

Contexte

Alors que se déroulait une enquête sur une plainte en vertu de la *Loi*, certains responsables du gouvernement ont été contraints de témoigner à huit clos et sous serment devant le sous-commissaire à l'information. Ces responsables étaient accompagnés des avocats de JC, qui représentaient chacun des témoins à titre individuel.

Les témoignages devaient être recueillis à huit clos. Toutefois, puisqu'il appelait plusieurs témoins, le sous-commissaire a déterminé, au nom du commissaire, qu'il était nécessaire d'imposer des ordonnances de confidentialité de manière à empêcher qu'un témoin ne communique sa preuve à d'autres personnes (y compris d'autres témoins) jusqu'à ce que tous les témoins aient été entendus. Entre-temps, comme chacun des témoins était représenté par des avocats de JC, et que ces avocats représentaient d'autres témoins ainsi que l'employeur des témoins (à savoir la Couronne), le sous-commissaire a également ordonné aux avocats de ne pas communiquer les preuves du témoin à quiconque, sauf si le témoin l'autorisait expressément.

Questions en litige

La question dans cette affaire était de savoir si le commissaire à l'information disposait ou non du pouvoir, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, d'imposer des ordonnances de confidentialité à la fois aux personnes appelées à témoigner en relation avec une enquête menée par le commissaire et à l'avocat de ces témoins.

Motifs

Comme les ordonnances de confidentialité imposées aux témoins ont été révoquées une fois que ces derniers avaient tous terminé leur témoignage, la Cour a refusé de prendre en considération la question de savoir si le sous-commissaire, en imposant de telles ordonnances, avait outrepassé ses pouvoirs en vertu de la *Loi*. Ce point n'a pas été examiné parce qu'il n'y avait plus aucune question réelle à débattre.

cherchant à obtenir la communication de renseignements relatifs aux recensements ne peuvent le faire qu'en dehors de la *Loi*, en demandant au statisticien en chef de procéder conformément à l'article 17(2) de la *Loi sur la statistique*.

Toutefois, même si la demande était faite par la « mauvaise porte », le juge explique qu'accepter l'appel pour ces motifs serait injuste et occasionnerait une perte de temps et de ressources. Il a plutôt choisi de déterminer si le refus était autorisé en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la statistique*.

Prochaines étapes

Il a établi que les renseignements étaient mis à disposition du public « quand quiconque peut y accéder ou les obtenir du simple fait d'appartenir à la population canadienne ». Afin d'obtenir de l'information en vertu de l'article 8(2)(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, une personne doit établir un lien avec des groupes particuliers au sein de la population canadienne; être un membre de la communauté en général ne suffit pas.

La décision n'a pas été portée en appel devant la Cour suprême du Canada. L'ordonnance de la Cour fédérale demeure et la recommandation du commissaire à l'information est maintenue. La décision de la Cour a pour effet de rendre Statistique Canada passible d'outrage au tribunal, si elle ne communique pas les renseignements demandés. Le Commissariat surveille la situation. Sans notre participation, ces bandes n'auraient pas eu accès à l'information nécessaire pour documenter leur revendication.

L'article 17(2) de la *Loi sur la statistique* contient une liste d'exceptions à l'interdiction de communiquer des renseignements, y compris une autorisation de communiquer « les renseignements mis à la disposition du public en vertu d'une loi ou de toute autre règle de droit ».

Dans ce cas, la disposition en cause était l'article 8(2)(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui, sous réserve de toute autre loi fédérale, permet la communication de renseignements personnels à tout gouvernement autochtone ou association de peuples autochtones à des fins de recherche ou de validation des revendications, différends ou griefs de tout peuple autochtone du Canada.

La portion de phrase « mis à la disposition du public » dans l'article 17(2)(d) de la *Loi sur la statistique* devait être interprétée de manière à signifier une partie de la population, telle que des groupes autochtones, par opposition à la population entière. Aucune disposition n'exigeait que l'information soit « déjà » dans le domaine public.

Opinion dissidente

Le juge a précisé que l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* interdit la communication de documents visés par les dispositions législatives énumérées dans l'annexe II. Autrement dit, les personnes

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* veut que les décisions relatives à la communication de l'information gouvernementale soient susceptibles de recours indépendants du gouvernement. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada sont les deux niveaux de recours indépendants prévus par la *Loi*.

Lorsque le commissaire à l'information conclut qu'une plainte contre une institution fédérale est fondée et formule une recommandation officielle que l'institution n'applique pas, le commissaire soumet l'affaire à la Cour fédérale pour obtenir une ordonnance obligeant l'institution à communiquer les documents.

Plusieurs décisions-clés ont été rendues en 2007-2008 dont les grandes lignes sont expliquées ci-après. Des renseignements supplémentaires sont fournis sur notre site Internet. On retrouve à l'annexe 2 de ce rapport une liste des dossiers en cours au 31 mars 2008.

Documents relatifs aux recensements pour la recherche sur les revendications territoriales des Autochtones

Canada (Ministre de l'Industrie) c. Canada (Commissaire à l'information) 2007 CAF 212 (A-107-06), 1er juin 2007 (Juge en chef Richard et juges Décary et Evans)

Sommaire

Des bandes algonquines ont demandé l'accès aux informations du recensement pour mieux documenter leurs revendications territoriales. Le ministre de l'Industrie, par l'entremise de son délégué, le statisticien en chef, a refusé de communiquer les documents. La Cour fédérale a ordonné la communication aux fins précises et limitées pour lesquelles les documents étaient demandés. Le ministre de l'Industrie a porté cette décision en appel.

Contexte

La demande d'accès à l'information a été faite à Statistique Canada par un conseil tribal représentant trois bandes algonquines, dans le cadre de leur recherche en vue de documenter leurs revendications territoriales, pour lesquelles la Couronne réclamerait des preuves de continuité d'appartenance aux bandes ainsi que des preuves d'utilisation et d'occupation du territoire.

La demande a fait l'objet d'un refus, au sujet duquel le commissaire a fait enquête avant de recommander que les documents soient communiqués selon l'article 17(2)d) de la *Loi sur la statistique* en vertu de l'article 8(2)(k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La Cour fédérale a ordonné la communication des documents avec l'engagement que le demandeur préserverait la confidentialité des renseignements personnels des individus non autochtones.

La Cour d'appel fédérale a confirmé l'ordonnance de la Cour fédérale.

Question en litige

La question dans cette affaire était de savoir si les lois en jeu permettraient la communication de renseignements personnels.

Motifs

Opinion majoritaire

La Cour a énoncé que, puisque la *Loi sur l'accès à l'information* faisait référence à l'article 17 de la *Loi sur la statistique* dans son ensemble, le statisticien en chef devait déterminer si la communication pouvait avoir lieu en vertu de cette disposition.

Décisions judiciaires

5

Capter une nouvelle fréquence

Une institution récemment assujettie à la Loi s'est immédiatement retrouvée inondée de demandes d'accès, de sorte qu'elle ne pouvait gérer un tel volume. Le Commissariat a travaillé de concert avec cette institution et a adopté une approche souple de résolution des plaintes et a établi un échéancier réaliste à cette fin.

Contexte

La Société Radio-Canada (SRC) est l'une des institutions fédérales qui est devenue assujettie le 1^{er} septembre 2007 à la *Loi sur l'accès à l'information*. En moins de trois mois, la SRC a reçu des centaines de demandes d'accès et trouvait impossible de respecter le délai de réponse de 30 jours en vertu de la *Loi*.

Dans un communiqué du 28 décembre 2007, la SRC annonçait qu'elle renforçait son bureau d'accès à l'information pour répondre à un volume de demandes plus grand que prévu et s'occuper des retards. Elle a promis de mettre en place des processus et des ressources pour répondre à l'afflux de demandes le plus rapidement possible, ce qui incluait le recours à des experts pour obtenir des conseils sur la meilleure manière de réorganiser ses ressources et la dotation active de postes additionnels pour aider à administrer l'arrivée de travail et partir d'un bon pied au cours des mois suivants.

Alors que la SRC se concentrait sur son imposant volume de demandes, notre Commissariat débordait de plaintes – 536 en six mois, la plupart provenant d'une seule source. Bien que certaines des plaintes concernent des prorogations de délais, des frais, des documents manquants et le recours à des exceptions ou à des exclusions, la majorité concernait des retards.

Résolution de la plainte

Nous en avons déduit que la plupart des 383 plaintes SRC les avait résolues à notre satisfaction. Un petit nombre de ces plaintes ont été abandonnées ou jugées non fondées.

Les responsables de la SRC nous ont offert leur pleine coopération lorsque nous avons travaillé avec eux pour fixer des dates limites de réponse aux demandes. Nous avons travaillé avec le plaignant pour établir un ordre prioritaire dans les demandes et faisons un compte rendu hebdomadaire des progrès de la SRC. Au 31 mars 2008, la SRC avait répondu à environ 120 des demandes que le plaignant avait portées à notre attention. La SRC et notre Commissariat ont convenu d'une date cible d'un an pour répondre à toutes les demandes restantes. Nous avons indiqué au plaignant que nous étions convaincus que la SRC démontrait une volonté raisonnable et qu'il recevrait une réponse chaque fois qu'une demande était traitée. Nous l'avons également informé que nous contrôlerions les progrès de la SRC, et avons confirmé son droit de porter plainte auprès de notre Commissariat concernant n'importe laquelle des réponses.

Ce qu'il faut retenir

Ces plaintes nous ont donné l'occasion de prendre une approche différente et plus souple pour résoudre les plaintes liées aux délais que celle que nous avons utilisée par le passé. Nous avons pris en considération la situation de la SRC : elle venait d'être assujettie à la *Loi* lorsqu'elle a été inondée par des centaines de demandes pendant une très courte période de temps, et elle ne disposait pas des ressources adéquates pour les traiter en temps opportun. En négociant une date limite pour répondre à toutes les demandes, la SRC peut se concentrer sur la tâche consistant à y donner suite, et nous pourrions fermer les dossiers de plaintes tout en suivant les progrès de la SRC pour s'assurer que le plaignant continue de recevoir des réponses.

Ce qu'il faut retenir

Cette affaire démontre l'importance pour les institutions de se tenir au fait de la prolifération des moyens qu'offrent les technologies de la communication et de veiller à ce que leurs employés comprennent que les communications au moyen d'appareils tels que le BlackBerry créent des éléments d'information, tout comme les documents, les courriels et les messages vocaux, et qu'ils ont la responsabilité de les gérer adéquatement.

En novembre 2005, le secrétaire du Conseil du Trésor a rappelé aux institutions fédérales quelques principes de la saine gestion de l'information, de la sécurité et des responsabilités liées à l'information et à la protection des renseignements personnels lorsque les employés utilisent leur BlackBerry. Toutefois, il n'existe pas de politique fédérale unifiée sur les communications de poste-à-poste, et les institutions ont été informées qu'elles devaient rédiger leur propre politique.

Au cours de notre enquête, il est devenu évident pour nous que les buts de la cohérence et de la simplicité plaident en faveur d'une seule politique gouvernementale. Bien que nous puissions évaluer ces politiques dans le cadre d'une enquête sur une plainte, le Commissariat doit également jouer un rôle plus large en encourageant les institutions fédérales à mettre en œuvre et à appliquer des politiques efficaces aux fins de la gestion adéquate de leur fonds documentaire, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que Bibliothèque et Archives Canada.

Résolution de la plainte

particulièrement préoccupé du fait qu'il avait for- mulé ses demandes seulement trois semaines après le délai prescrit en question, ce qui pourrait indiquer que les institutions ne disposaient pas d'une politique adéquate au chapitre de la tenue des dossiers reliés aux messages sur BlackBerry.

Au cours de notre enquête, nous avons appris que le Bureau du Conseil privé de même que Ressources humaines et Développement social Canada avaient, dans les faits, rédigé de telles politiques. Ils y indiquaient notamment que les messages NIP à NIP sont des documents qui sont soit transitaires, ce qui veut dire qu'ils peuvent être détruits, soit de valeur durable, de sorte qu'il faut les conserver dans un compte de courriel électronique d'une institution. Les politiques énoncent également que tout message existant sur un BlackBerry au moment de la réception d'une demande d'accès à l'information ou d'une demande de renseignements personnels est considérée comme un document officiel qu'il ne faut pas détruire. Bref, il faut les traiter en réponse à la demande.

Nous n'avons trouvé aucune preuve que ces deux institutions, en ne conservant pas les messages reçus sur BlackBerry, avaient omis de se conformer à leurs politiques respectives de tenue des dossiers. Une fois les messages effacés de ces appareils, on ne pouvait plus les en extraire. Au moment de la réception des demandes d'accès, il n'existait plus de message du genre pour la période de référence. À la lumière de ces faits, nous en avons déduit que les plaintes étaient non fondées.

Ce qu'il faut retenir

Il y a une leçon importante à tirer de l'affaire du rapport du MAECI pour toutes les institutions en ce qui touche l'importance de communiquer avec les demandeurs et de leur offrir un service, particulièrement dans le contexte de l'obligation de prêter assistance, qui est maintenant prévue dans la *Loi sur l'accès à l'information*. En fait, dans son rapport diffusé au début d'avril 2008, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes recommandait au gouvernement d'élaborer des lignes directrices sur la manière de mettre en œuvre l'obligation de prêter assistance (<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=13184&Lang=2&SourceId=233921>).

L'attention entourant le MDN a mis en lumière un groupe spécial connu sous le nom de « Tiger Team » mis sur pied par le ministre pour étudier en détail toutes les demandes d'accès ayant trait à la mission en Afghanistan. Certains se sont inquiétés du fait que ce niveau d'examen supplémentaire allait retarder le temps de réponse aux demandeurs, que l'équipe avait pour tâche réelle de déterminer s'il fallait communiquer ou retenir l'information plutôt que de remettre le tout au coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, et qu'aucune information sur la mission n'était communiquée.

Nous ignorons toujours si le groupe spécial entraîne des retards. Toutefois, nous aurons l'occasion d'examiner la chose durant la production de notre fiche de rendement en 2008-2009. Dans l'intervalle, les demandeurs qui ne sont pas satisfaits de la réponse de l'institution à leurs demandes d'accès peuvent toujours porter plainte au Commissariat. Nous ferons enquête de manière objective et exhaustive.

Contexte

Un individu a demandé tous les messages posté-à-poste (NIP à NIP) envoyé au moyen du BlackBerry du greffier du Conseil privé et du sous ministre des Ressources humaines et du Développement social Canada entre le 1^{er} mars et le 31 août 2005. Ces messages permettent à un utilisateur de BlackBerry de communiquer avec une autre personne au moyen d'un numéro d'identification personnel (NIP) sans que la communication ne soit enregistrée ailleurs. Après que le Bureau du Conseil privé et le ministre des Ressources humaines et du Développement social ait révélé au demandeur qu'il n'existait aucun document pertinent, il s'est plaint au Commissariat que les institutions avaient failli à la tâche de conserver les documents gouvernementaux. Il était

Supprimer ou ne pas supprimer...

Il vaut peut-être la peine de se rappeler que les décideurs hésiteront naturellement à communiquer de l'information s'ils craignent de nuire aux relations internationales, à la défense nationale ou à la sécurité individuelle. Toutefois, il ne faudrait pas perdre de vue non plus que les institutions fédérales peuvent uniquement protéger l'information qui, autrement, serait communicable, si elles sont en mesure de démontrer que la transmission de telle information serait préjudiciable. Un autre argument en faveur de la communication des renseignements est que les citoyens seraient mieux informés, ce qui pourrait favoriser une plus grande compréhension du public à l'égard d'initiatives telles que la mission en Afghanistan.

Les institutions fédérales mettent-elles en œuvre des politiques sur la façon dont les employés doivent conserver et gérer l'information lorsqu'ils utilisent une nouvelle technologie de communication sans fil?

Résolution de la plainte

Les allégations contre le MABCI ont éveillé l'intérêt du Comité permanent de l'accès à l'information, de l'éthique de la Chambre des communes, qui a décidé d'étudier le rapport de gouvernance pour déterminer si le MABCI avait violé d'une façon ou d'une autre la Loi sur l'accès à l'information. Le commissaire à l'information a comparu devant le Comité le 31 mai 2007, mais il ne pouvait en dire que très peu sur nos enquêtes puisque nous devons les mener en privé.

En fin de compte, nous avons déclaré aux plaignants et informé le Comité que nous n'avions trouvé aucune preuve que les responsables gouvernementaux avaient dissimulé l'existence du rapport et d'autres documents connexes, ni de preuve d'ingérence politique dans le but de supprimer l'information. Cependant, nous avons relevé des retards administratifs dans le traitement des demandes et de la confusion quant à l'existence du rapport. Le MABCI aurait pu éviter ce climat de confusion et le brouhaha public qui s'en est suivi s'il avait communiqué plus efficacement avec les demandeurs au moment de traiter leurs demandes.

Dans la foulée de notre intervention, le MABCI a fini par communiquer aux demandeurs davantage d'éléments d'information tirés du rapport de gouvernance, mais pas la totalité du rapport. Nous avons appuyé la position du MABCI, c'est à dire continuer de retenir certains détails, essentiellement pour éviter de nuire aux relations internationales.

Durant nos enquêtes sur les plaintes contre le MDN, ce dernier a accepté de communiquer le plus d'éléments d'information possible tout en continuant de protéger les renseignements personnels. Nous avons soutenu sa position consistant à retenir d'autres renseignements dont la communication risquait de mettre en péril la défense du Canada ou de ses alliés.

Équilibrer les risques et les avantages

Comment une institution gouvernementale équilibre-t-elle le droit du public à l'information et la nécessité d'assurer la sécurité en temps de guerre? Les enquêtes menées sur des plaintes ayant trait à la mission militaire du Canada en Afghanistan jettent un éclairage sur cette importante question et sur la nécessité des institutions de communiquer clairement avec les demandeurs.

Nous avons reçu plus de 100 plaintes en 2007-2008 de la part des médias, de parlementaires, de professeurs d'université et du public relatives à des demandes d'accès à l'information sur divers aspects de la mission en Afghanistan, comme les opérations, les événements et activités connexes. Le traitement réservé aux détenus et les politiques.

Certaines de ces demandes ont suscité une attention considérable des médias et du public et ont entraîné quantité de plaintes à notre Commissariat. Ainsi, en avril 2007, la presse écrite faisait état d'allégations de renseignements dissimulés, d'une lourde censure et d'une ingérence politique au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MABCI). Pourquoi? Parce que le MABCI, en réponse aux demandes d'accès à un rapport interne, n'avait pas révélé certains éléments d'information sur des atteintes aux droits de la personne commises envers les détenus afghans. Le rapport en question s'intitule « Afghanistan 2006, Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne ».

Nous avons également fait enquête sur des plaintes contre le ministère de la Défense nationale (MDN) qui avait refusé de communiquer de l'information sur les détenus afghans, y compris des listes, des photographies, des renseignements sur les troubles médicaux et d'autres renseignements personnels.

Un particulier a adressé quatre demandes d'accès à l'industrie Canada pour de l'information sur des contributions financières faites à des personnes nommément désignées par le biais de l'organisme Entreprises autochtones Canada. Au moment des demandes, le programme faisait l'objet d'un transfert depuis l'industrie Canada vers le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Dans un protocole d'entente énonçant les détails du transfert, il était expressément indiqué qu'industrie Canada allait rediriger les demandes d'accès au MAINC, suite à quoi ce dernier allait gérer toutes les demandes.

Contexte

Ce cas met en lumière l'importance pour les institutions de bien comprendre leurs obligations en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et de tout mettre en œuvre pour aider les particuliers dans leurs demandes d'accès à l'information.

Après vous...non, après-vous!

Ce cas illustre à merveille une situation où une institution fédérale offre toute l'aide possible à un demandeur avant même qu'il ait été décrétée l'obligation légale d'agir ainsi. C'est un excellent exemple de l'obligation de prêter assistance qui est maintenant prévue dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Santé Canada a consacré beaucoup de temps, d'efforts et de ressources financières pour trouver une solution qui respecterait le droit d'accès du demandeur en vertu de la *Loi* tout en respectant ses propres obligations aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Bien que le demandeur ait accepté la solution avec certaines réserves, il s'est dit satisfait de la franchise coopération de tous les intervenants, et de la tentative faite pour équilibrer de manière créative les intérêts contradictoires de la protection des renseignements personnels et de l'accès à l'information.

Ce qu'il faut retenir

L'obligation de prêter assistance, qui est maintenant un élément important de la *Loi sur l'accès à l'information*, fait en sorte que les institutions doivent faire tous les efforts raisonnables, particulièrement dans des situations inhabituelles, comme dans le cas d'un transfert de programme d'une institution à l'autre, afin d'aider les demandeurs à obtenir l'information qu'ils recherchent.

Résolution de la plainte

Alors que le transfert était en cours, Industrie Canada a tenté d'ajuster les quatre demandes vers le MAINC, puisqu'il ne pouvait plus légalement les traiter. Le MAINC a refusé les demandes, alléguant qu'il n'avait pas encore la pleine maîtrise des registres du programme. Les responsables d'Industrie Canada ont expliqué la situation au demandeur en lui suggérant de présenter ses demandes directement au MAINC. Le demandeur a procédé de cette manière, puis a porté plainte auprès du Commissariat.

ette année, trois des enquêtes dont nous offrons ci-après un résumé mettent en
mière l'importance de l'obligation qu'ont les institutions d'aider les demandeurs
ans la mesure du possible à obtenir accès à leurs renseignements.

Avec l'aide d'un expert en méthode de contrôle de la divulgation statistique, les responsables ont élaboré des programmes informatiques capables de protéger l'information permettant d'identifier une personne en rendant cette information anonyme, en la supprimant ou en regroupant plusieurs éléments de données pouvant être communiquées tout de données pour eux de manipuler et de produire les données d'une seule année civile à la fois plutôt que de communiquer le tout en un seul bloc, en raison de

d'information en un seul. Au nombre des renseignements figuraient le numéro du dossier médical de la personne blessée, la date de naissance, le sexe, le code postal et son nom abrégé. Les responsables de Santé Canada ont officiellement communiqué un échantillon des documents pour une année civile et invité le demandeur à formuler des commentaires avant de préparer les données des autres années. Les responsables prévoient être en mesure de communiquer les données une année à la fois, ce qui exige dans chaque cas environ six semaines de préparation.

Ce qu'il faut retenir

L'intense programmation informatique que ce travail demande. Durant l'année suivante, Santé Canada a communiqué les données de plusieurs années. Notre rôle dans cette affaire en était un de médiateur. Nous avons négocié une solution pratique qui répondait aux besoins et intérêts respectifs du demandeur et de Santé Canada. Nous avons également contrôlé les progrès que faisait Santé Canada par rapport à la demande pour s'assurer que le tout se déroulait avec le plus de célérité possible dans des circonstances difficiles.

Il a fallu beaucoup de temps pour traiter cette demande en raison de la quantité de défis qu'elle comportait pour Santé Canada et qui s'expliquent par la taille de la base de données, la quantité de données à traiter et le caractère délicat de l'information. À cela s'ajoute la complexité de la préparation de l'information à communiquer d'une manière qui allait satisfaire le demandeur sans toutefois compromettre la vie privée des patients.

Enquêtes dignes de mention

et de recherche en prévention des traumatismes (SCHIRPT). Le SCHIRPT est un système de surveillance qui recueille des renseignements détaillés sur les circonstances des blessures traitées à l'urgence de 10 hôpitaux pédiatriques et quatre hôpitaux généraux au Canada.

Ce programme, lancé en 1990 par Santé Canada, est maintenant administré par l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC). Les responsables de l'Agence analysent les registres de blessures et transmettent leurs résultats à un vaste éventail d'intervenants à des fins d'élaboration et d'évaluation des politiques et des programmes, de même que dans un but de recherche en santé publique.

Au moment de la demande, la base de données comprenait environ 1,5 million de documents individuels, chacun comportant 82 champs de données. Même si Santé Canada a prolongé le délai de communication de l'information, l'ASPC a été incapable de le respecter. Pendant que les responsables travaillaient activement à la demande, ce qui incluait plusieurs discussions avec le demandeur pour examiner des moyens de communiquer l'information sans compromettre la vie privée des patients, le demandeur s'est plaint auprès du Commissariat des retards continus.

Résolution de la plainte

Le défi pour Santé Canada était de trouver une manière d'évaluer une quantité énorme de documents sans avoir à les examiner à la pièce, et de communiquer le plus d'éléments d'information possible tout en veillant à ce qu'ils n'identifient pas un patient en particulier.

Chaque année, un certain nombre de nos enquêtes se démarquent pour une raison ou pour une autre. C'est souvent leur complexité ou l'éclairage qu'elles jettent sur le régime d'accès à l'information qui leur donne un caractère particulier.

Cette année, trois des enquêtes dont les résumés se retrouvent ci-après mettent en lumière l'importance de l'obligation qu'ont les institutions d'aider les demandeurs dans la mesure du possible à obtenir accès aux renseignements. Cette obligation de prêter assistance, telle qu'on la définit, a toujours été implicite dans le travail des institutions, sauf qu'elle est maintenant inscrite dans la *Loi sur l'accès à l'information* à la suite des modifications apportées par la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

Nous nous penchons également sur un cas qui met en cause la plus récente des technologies de communication, le BlackBerry, et l'une des plus récentes institutions à être assujettie à la *Loi*, soit la Société Radio

Aller jusqu'au bout

Ce cas met en lumière l'engagement d'une institution à trouver une façon novatrice de régler une plainte et le rôle du Commissariat à faire en sorte que le tout se concrétise. Le cas est particulièrement notable dans la mesure où l'institution devait trancher les intérêts contradictoires que représente l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels aux termes de la *Loi* sur la protection des renseignements personnels.

Contexte

Le demandeur voulait obtenir de Santé Canada une copie électronique de la base de données intégrale du Système canadien hospitalier d'information

Enquêtes dignes de mention

4

traitement et de pratiques administratives pouvant donner lieu à des réponses aux demandes d'accès moins rapides ou moins étoffées qu'elles pourraient l'être. Les demandeurs peuvent aussi demander au Commissariat de lancer une enquête systémique en déposant une plainte concernant la même pratique dans plusieurs institutions fédérales.

En 2007-2008, le commissaire a commencé à aborder des problèmes systémiques, comme les retards, au moyen d'un processus de fiches de rendement plus équilibré et exhaustif (voir le Chapitre I).

Le Tableau 3 résume la charge de travail pour l'exercice en entier et la compare à celle de l'exercice 2006-2007. Nous avons reçu 2 387 nouvelles plaintes en 2007-2008, ce qui équivaut à 1 070 plaintes de plus (soit 81 p. 100) que l'an dernier. Nous avons terminé les enquêtes pour 1 381 plaintes; cependant, en raison de l'augmentation du nombre des nouvelles plaintes, 2 318 dossiers étaient en suspens à la fin de l'exercice.

En effet, le commissaire peut déposer des plaintes sur enquêtes concernant des questions systémiques. ce qui semble constituer des problèmes répandus. Il peut s'agir de réponses régulièrement en retard, d'une mauvaise gestion des prorogations, d'importants arriérés de demandes en attente de

Tableau 3.
Sommaire de la charge de travail pour 2007-2008

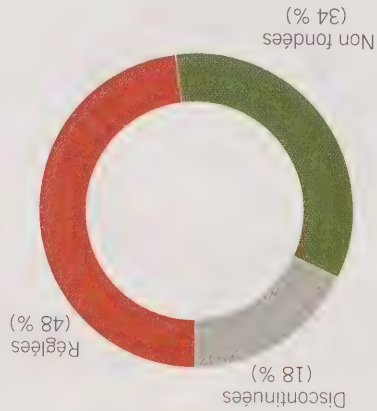
Plaintes reçues		Plaintes reportées de l'exercice précédent	
	1 ^{er} avril 2006 au 31 mars 2007		1 ^{er} avril 2007 au 31 mars 2008
Plaintes reportées de l'exercice précédent	1 453	Plaintes reportées de l'exercice précédent	423
Nouvelles plaintes reçues pendant l'exercice	1 317	Nouvelles plaintes lancées pendant l'exercice	393
Plaintes annulées pendant l'exercice	82	Plaintes fermées pendant l'exercice	579
Plaintes fermées pendant l'exercice	1 268	Plaintes en suspens à la fin de l'exercice	237
Plaintes en suspens à la fin de l'exercice	1 420	Fiches de rendement entreprises pendant l'exercice	17
	2 318		0

* chiffres rajustés à la fin de l'exercice

Tableau 2. Plaintes fermées en 2007–2008, par institution

Institution	Nombre de plaintes fermées	
	Total	Fondées
Société Radio Canada	385	355
Ministère de la Défense nationale	112	67
Bureau du Conseil privé	80	42
Bibliothèque et Archives Canada	66	50
Gendarmerie royale du Canada	66	39
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	61	39
Pêches et océans Canada	52	33
Agence du revenu du Canada	50	25
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	49	27
Agence des services frontaliers du Canada	43	28
Santé Canada	43	38
Service correctionnel du Canada	37	17
Citoyenneté et Immigration Canada	36	17
Sécurité publique Canada	32	25
Transports Canada	32	24
Autres (48 institutions)	237	149
Total	1 381	975

Résultat des plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet (88 plaintes)



Le Tableau 2 indique le nombre total de plaintes dont nous avons terminé l'instruction en 2007-2008 par institution, et le nombre que nous avons jugé fondées et que nous avons réglées de manière satisfaisante. Nous avons fermé les autres dossiers parce que nous avons jugé que les plaintes n'étaient pas fondées ou que nous les avons annulées ou discontinuées.

Parachèvement des enquêtes

Lorsqu'une enquête est terminée, la plainte est considérée comme réglée, non fondée ou non réglée :

- réglée : lorsque la plainte est jugée comme étant fondée et que l'institution l'a réglée à la satisfaction du commissaire;
- non fondée : lorsqu'une plainte n'est pas fondée, c'est-à-dire que l'institution a respecté la Loi;
- non réglée : lorsqu'une plainte est fondée, mais que l'institution n'a pas accepté les recommandations du commissaire. Pour régler la plainte, le commissaire ou le demandeur peut envisager de recourir aux tribunaux.

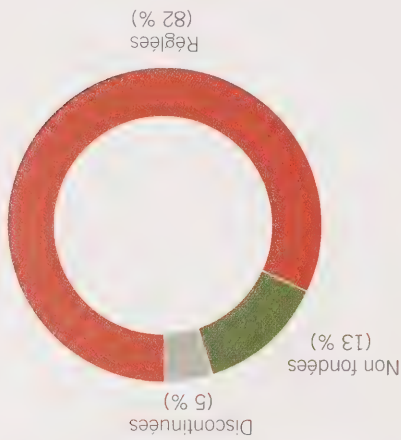
Une plainte peut être annulée parce que son auteur l'a abandonnée ou retirée *avant* le début de l'enquête. Voici quelques exemples de plaintes annulées : lorsqu'elle relève du Commissariat à la protection de la vie privée ou qu'elle a été déposée après le délai.

Une plainte peut être discontinuée parce que son auteur l'a retirée ou abandonnée *après* le début de l'enquête (par exemple, une plainte qui s'est réglée sans que nous ayons à intervenir).

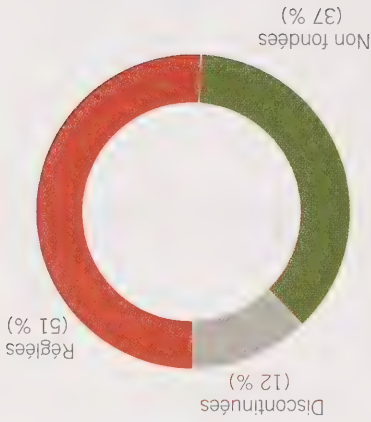
La Figure 4 fait état des conclusions relatives aux enquêtes terminées pendant l'exercice par type de plaintes. Nous avons constaté que les plaintes de refus et les plaintes relatives aux exclusions appliquées aux documents confidentiels du Cabinet sont plus souvent non fondées que les plaintes de nature administrative. Nous avons pu régler toutes les plaintes de façon satisfaisante.

Figure 4.
Résultats par type de plaintes, 2007-2008

Résultat des plaintes administratives
(865 plaintes)



Résultat des plaintes de refus (428 plaintes)



Le Tableau 1 fait état des plaintes que nous avons reçues par institution.

Tableau 1.
Plaintes reçues en 2007-2008 par institution

Institution	Nombre de plaintes
-------------	--------------------

Société Radio-Canada	536
Ministère de la Défense nationale	256
Bureau du Conseil privé	239
Gendarmerie royale du Canada	134
Agence du revenu du Canada	123
Ministère des affaires étrangères et Commerce international	102
Agence des services frontaliers du Canada	71
Sécurité publique Canada	63
Citoyenneté et Immigration Canada	60
Santé Canada	56
Service correctionnel Canada	56
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	53
Ministère de la Justice	50
Ministère des Finances	47
Transports Canada	41
Autres (66 institutions)	500
Total	2 387

Traitement des plaintes

Il nous faut habituellement de six à douze mois pour mener à bien les enquêtes relatives aux plaintes administratives, mais l'instruction d'un bon nombre de plaintes de refus et de plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet prend plus d'un an. Une grande partie de ce délai est la conséquence de l'important arriéré, qui fait que les plaintes sont en attente d'un traitement pour une longue période. La Figure 3 fait état des délais de traitement pour le parachèvement des 1 381 enquêtes que nous avons menées cette année. Le temps d'enquête moyen pour l'exercice était de huit mois.

Figure 3.
Temps de traitement pour le parachèvement des enquêtes, 2007-2008

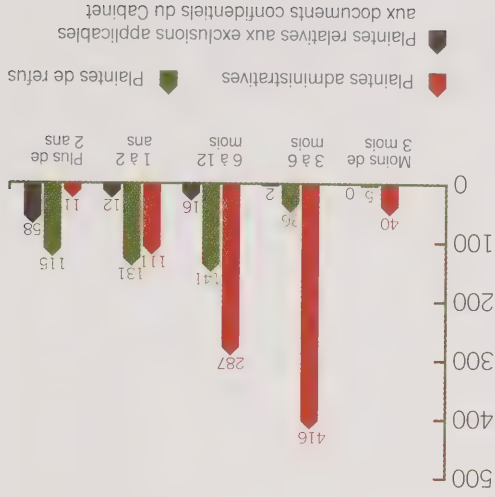


Figure 1.
Types de plaintes reçues, 2007-2008

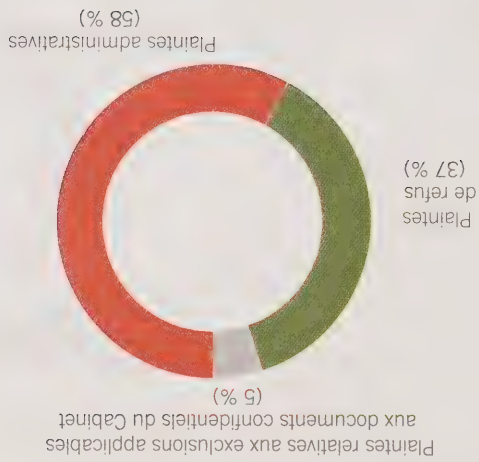
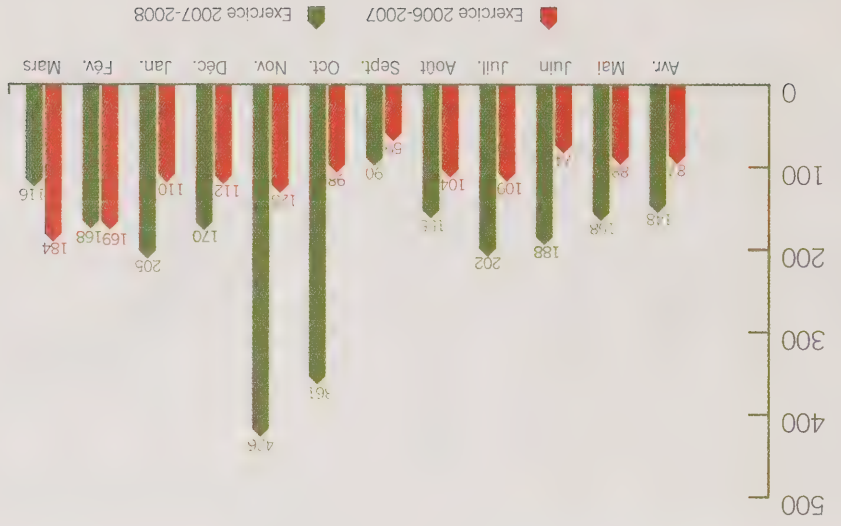


Figure 2.
Nombre de plaintes reçues par mois



Les tableaux et figures fournis dans le présent chapitre font état de la charge de travail constituée de plaintes du Commissariat pour l'année 2007-2008 selon trois perspectives : les plaintes que nous avons reçues, le travail que nous avons effectué pour les traiter et les résultats de nos enquêtes.

Réception des plaintes

Les plaintes que nous recevons au cours d'un exercice donné ont tendance à correspondre à quelques grandes catégories. Celles que nous avons reçues en 2007-2008 ne font pas exception; en effet, nous avons reçu trois grands types de plaintes de nature administrative, les plaintes de refus et les plaintes se rapportant aux exclusions pour les documents confidentiels du Cabinet, tel qu'il est indiqué ci après :

- Plaintes administratives
- Prorogations : L'institution a prolongé le temps dont elle a besoin pour traiter la demande.
- Retards : L'institution n'a pas communiqué l'information dans les délais prévus dans la Loi.
- Droits à acquiescer : Les droits demandés par l'institution étaient déraisonnables.
- Diverses plaintes, dont les suivantes :
 - Accès aux documents : L'institution n'a pas donné au demandeur la possibilité d'examiner l'information.
 - Langue officielle : L'institution n'a pas fourni l'information dans la langue officielle demandée par le demandeur.
 - Support de substitution : L'institution n'a pas fourni l'information dans un média de substitution qu'une personne atteinte d'une déficience sensorielle peut utiliser.
- Plaintes de refus
- Exceptions : L'institution a soustrait les documents demandés de la communication en vertu d'une disposition précise de la Loi, par exemple au motif que l'information a été reçue à titre confidentiel de gouvernements étrangers, que l'information est liée à la sécurité d'individus ou que les documents contiennent des renseignements personnels.
- Réponse incomplète : L'institution n'a pas fourni toute l'information qu'elle pouvait communiquer en réponse à la demande.
- Pas de document : L'institution n'a pas trouvé de document correspondant à la demande.
- Information publiée : L'information a déjà été publiée.
- Plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet
- Accès aux documents refusé : Les documents contenaient de l'information confidentielle du Cabinet et, par conséquent, ont été soustraits à la communication.

La Figure 1 fait état des plaintes que nous avons reçues en 2007-2008 selon ces trois catégories. Les plaintes administratives représentaient 58 p. 100 de toutes les plaintes que nous avons reçues, soit une augmentation par rapport à 54 p. 100 l'an dernier. Ces plaintes concernant les retards comprennent les plaintes liées aux délais (29 p. 100) et aux prorogations (21 p. 100). La Figure 2 fait état des plaintes reçues par mois.

Faits et chiffres

3

Type de plaintes	Nombre de plaintes	Résultats
------------------	--------------------	-----------

Résultats des plaintes déposées auprès du commissaire ad hoc en 2007-2008

Le premier rapport annuel du commissaire ad hoc figure à l'Annexe I.

Refus (défaut de communiquer toute l'information demandée)	1	Réglée
Refus (défaut de communiquer toute l'information demandée)	2	Non fondée
Refus (défaut de communiquer toute l'information demandée)	2	Non fondée
Administrative (prolongation de 90 jours du délai pour consultation jugée déraisonnable)	2	Non fondée
Administrative (droits à acquiescer)	2	Annulée

Technologie de l'information

Le Commissariat a obtenu des fonds que nous utiliserons en 2008-2009 pour l'achat de logiciels à l'appui du traitement des demandes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Les logiciels nous aideront également à respecter les conditions d'établissement de rapports énoncées dans les politiques du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, ainsi qu'à produire les rapports annuels sur l'application des deux lois que nous déposons au Parlement chaque année.

Biographie

L'honorable Peter de C. Cory, ancien juge à la Cour Suprême du Canada est un éminent juriste, de réputation internationale. De plus, il a occupé divers postes de commissaires, notamment celui de commissaire chargé d'étudier les compétences, la rémunération et la pension des juges militaires, et de commissaire chargé de mener une enquête sur les raisons qui ont entraîné la condamnation injustifiée pour meurtre de Thomas Sophonow et de fixer l'indemnité à lui verser à la suite de sa condamnation et de son emprisonnement injustifiés. M. Cory a également été nommé chancelier de l'Université York en juin 2004.

affichés sur notre site Internet (www.infocom.gc.ca/grids/default-f.asp). Ces documents offrent de l'information importante sur les activités du Commissariat et la façon dont nous menons l'enquête à l'égard des plaintes. Le secrétariat prévoit de communiquer d'autres renseignements au public sur notre site Internet et d'améliorer les caractéristiques du site.

Commissaire à l'information ad hoc

Même si nous visons un rendement irréprochable en matière de traitement des demandes d'accès, les demandeurs ont quand même le droit de faire connaître leurs préoccupations et de porter plainte. Les modifications apportées à la Loi qui découlent de la *Loi fédérale sur la responsabilité* et qui assujettissent le Commissariat à la *Loi sur l'accès à l'information* ne prévoyaient rien quant à l'instruction des plaintes relatives à l'accès à l'information déposées contre nous. Le Commissaire a donc nommé un commissaire ad hoc chargé des enquêtes afin que des mécanismes de protection suffisants soient mis en place pour prévenir les conflits d'intérêts évitables si le commissaire devait mener des enquêtes au sujet de ses propres décisions.

L'honorable Peter de C. Cory a accepté gracieusement d'accomplir ce mandat et a établi le fonctionnement de cette entité sur la base de solides principes opérationnels. Il reçoit les plaintes déposées contre le Commissariat et mène une enquête indépendante à leur sujet. Il est sujet aux mêmes obligations et dispose des mêmes pouvoirs que le commissaire pour mener des enquêtes et faire des recommandations.

Suzanne Legault
Commissaire adjointe



Ouverture à l'accès à l'information

« ... nous savons pertinemment que le public et d'autres intervenants s'intéresseront particulièrement à la façon dont nous gérons et communiquons l'information. »

Comme il est indiqué dans le rapport annuel de l'an dernier et au Chapitre 1 du présent rapport, le Commissariat à l'information est assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* depuis le 1^{er} avril 2007. Par cette mesure, nous nous joignons aux nombreuses autres institutions fédérales qui ont l'expérience de la réception et du traitement des demandes pour l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

de la gestion de l'information du Commissariat, qui a pour mission d'appliquer les deux lois. Cela suppose le traitement des demandes faites en vertu des deux lois, ainsi que des demandes émanant d'autres institutions qui envisagent la communication d'information générée par le Commissariat (autrement dit, des « consultations »). Au besoin, le secrétariat est informé des plaintes relatives à l'accès à l'information qui sont déposées contre le Commissariat et transmises au commissaire à l'information ad hoc aux fins d'enquête (voir ci après).

En 2007-2008, nous avons reçu 93 demandes d'accès et 3 demandes au titre de la protection des renseignements personnels. Nous avons pris part à 21 consultations et avons été informés du dépôt de 10 plaintes. Voir l'encadré pour des précisions sur les sept plaintes qui ont été traitées au cours de l'année. Les trois autres plaintes font encore l'objet d'une enquête.

Le secrétariat a mis en place les fondements de sorte que tous les employés au Commissariat soient en mesures de respecter les dispositions législatives. Par exemple, il est en train de produire un guide des politiques et des marches à suivre pour faciliter la gestion et l'administration des demandes d'accès. Il a également donné aux employés une formation de sensibilisation sur leurs responsabilités juridiques en vertu des deux lois et sur les exigences de la politique découlant des responsabilités en question.

Dans le contexte de notre prédilection pour la communication volontaire d'information gouvernementale, le secrétariat s'emploie à rendre l'information plus accessible au public. Soulignons à cet égard les « *grids* », qui sont en quelque sorte le guide pratique des enquêteurs. Les « *grids* » sont des outils

Secrétariat

Nous avons mis sur pied un secrétariat – essentiellement un bureau d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels – à la Division

Nous nous réjouissons de cette mesure, qui nous donne l'occasion de déployer encore davantage d'efforts pour assurer la transparence et l'accès à l'information gouvernementale, mais nous n'ignorons pas non plus que nos efforts à cet égard seront scrutés à la loupe, compte tenu de notre rôle premier. En tant qu'organisme chargé par le Parlement de faire enquête à l'égard des plaintes déposées contre les institutions fédérales, nous savons pertinemment que le public et d'autres intervenants s'intéresseront particulièrement à la façon dont nous gérons et communiquons l'information. Cette nouvelle responsabilité représentera, certes, une occasion d'apprentissage, mais il va de soi que nous visons un degré élevé de respect des dispositions législatives. Le présent chapitre décrit en quelques mots les diverses activités que nous avons menées en 2007-2008 pour remplir nos nouvelles obligations. Nous espérons en faire davantage sur ce plan en 2008-2009.

2 Ouverture à l'accès à l'information



petites organisations, comme le Commissariat, ce qui nous aidera, nous et d'autres organisations de petite taille qui sont récemment devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* dans l'élaboration de politiques sur la gestion de l'information.

Nous œuvrons également avec l'École de la fonction publique du Canada et le Commissariat à la protection de la vie privée en vue de l'élaboration d'un programme de formation des fonctionnaires dans les domaines de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Nous continuons d'appuyer le Programme de certification en accès à l'information et protection des renseignements personnels de l'Université de l'Alberta en tant que membre du comité consultatif du programme et en y inscrivant nos employés.

Dans le cadre de la Semaine du droit de savoir, à l'automne 2007, nous avons tenu un colloque d'une journée sur différents aspects du droit de savoir des citoyens et citoyennes comprenant des exposés par des spécialistes du domaine et du Commissariat sur les principes de base de l'accès à l'information au Canada et la façon d'améliorer le régime. Le commissaire a prononcé l'allocation principale, laquelle porterait sur son approche à l'égard de la promotion de la transparence dans l'administration fédérale. Les deux commissaires adjoints ont participé à des activités de même nature organisées par certains de nos homologues provinciaux.

En 2007-2008, nous avons entrepris des initiatives législatives et administratives se rapportant à l'accès à l'information avec le ministre de la Justice et le Secrétaire du Conseil du Trésor. Dans le cadre des activités sur la réforme législative, nous avons établi un document de référence qui fait état des propositions contenues dans l'avant-projet de loi intitulé *Loi sur la transparence gouvernementale*, projet de révision de la *Loi sur l'accès à l'information*, avec ses sources. On peut trouver le document sur notre site Internet à l'adresse : www.infocom.gc.ca/publications/pdf_fr/OGA_notres.pdf.

En tant que haut fonctionnaire du Parlement, le commissaire a une relation spéciale avec le Parlement.

En effet, les parlementaires attendent du commissaire des conseils objectifs sur les conséquences, au plan de l'accès à l'information, de la législation, de la jurisprudence, des règlements et des politiques. Le commissaire tient à aider le Parlement à jouer son rôle essentiel consistant à demander des comptes aux institutions et aux responsables fédéraux au sujet de l'application de la *Loi*. Pour que le commissaire s'acquitte au mieux de ce rôle, nous avons mis sur pied une équipe chargée de répondre aux demandes de renseignements des parlementaires et de tenir les législateurs et les décideurs informés des développements dans le domaine de l'accès à l'information. Par exemple, le commissaire et d'autres responsables ont participé au colloque organisé par la Bibliothèque du Parlement en donnant un exposé, en février 2008, sur les droits, les objectifs et les défis associés à l'accès à l'information.

De plus, le commissaire, accompagné de représentants du Commissariat, a comparu plusieurs fois devant des comités parlementaires en 2007-2008 :

- La première comparution de M. Martleau à titre de commissaire à l'information devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique a eu lieu en avril 2007, au sujet des prévisions de dépenses du Commissariat pour l'exercice.
- Il a comparu à nouveau devant le Comité en mai 2007 au sujet du rapport publié par le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international, intitulé : « *Afghanistan 2006 : Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne* » (voir le Chapitre 4).
- Une autre comparution devant le Comité a eu lieu en novembre 2007, sur les activités à venir. Enfin, le commissaire a comparu devant le Groupe consultatif sur le financement et la surveillance des hauts fonctionnaires du Parlement, en décembre 2007, pour demander des fonds en prévision de la mise en œuvre de la *Loi fédérale sur la responsabilité* et la nécessité, pour le Commissariat, de mettre sur pied une fonction de vérification interne.

• Santé Canada;
• Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Etablissement de relations avec les partenaires et le Parlement

À un certain nombre d'occasions au cours de sa première année à ce poste, le commissaire à l'information a exprimé publiquement sa volonté de favoriser de bonnes relations avec tous les inter-

... le commissaire à l'information a exprimé publiquement sa volonté de favoriser de bonnes relations avec tous les intervenants du régime d'accès à l'information – des demandeurs, aux plaignants, aux institutions jusqu'au Parlement. »

• Rapport : Au lieu de faire état des résultats dans notre rapport annuel, que nous publions généralement en juin, nous déposerons à l'automne un rapport spécial comprenant une analyse et des recommandations. La diffusion du rapport coïncidera aussi avec le dépôt des rapports ministériels sur le rendement, ce qui donnera au Parlement une meilleure idée du rendement des institutions en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

• Méthode : Nous réunirons l'information auprès des institutions choisies et, pendant l'été, remettrons à celles-ci une analyse préliminaire pour fins de discussion, clarification et révision, au besoin. À la fin d'octobre, le commissaire déposera le rapport final au Parlement, et nous l'afficherons sur notre site Internet.

Nous évaluerons les institutions fédérales suivantes en 2008-2009 :

- Agence des services frontaliers du Canada;
- Bibliothèque et Archives Canada;
- Bureau du Conseil privé;
- Gendarmerie royale du Canada;
- Ministère de la Défense nationale;
- Ministère de la Justice du Canada;
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international;
- Ressources naturelles Canada;

avec le Secrétaire du Conseil du Trésor et le Groupe de travail des hauts fonctionnaires du Parlement, nous avons examiné diverses façons pour les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor tout en préservant leur indépendance.

Nous sommes les partenaires de Bibliothèque et Archives Canada dans le cadre d'un projet pilote visant l'élaboration de normes de documentation pour les

fin, nous avons examiné le processus global des fiches de rendement et conclu que, si les fiches de rendement sont toujours une priorité pour le Commissariat et représentent un élément important de notre travail, nous devons apporter des améliorations considérables à la façon dont nous les établissons, aux facteurs évalués et à la communication des résultats aux institutions, au Parlement et au public.

En particulier, nous avons constaté que le processus en vigueur portait surtout sur les retards et, par conséquent, ne permettait pas de relever ni de faire connaître les efforts déployés ou que pourraient déployer les institutions pour améliorer leur rendement en matière de respect de la Loi. Le processus ne faisait pas état non plus des motifs derrière le rendement des institutions.

Nous souhaitons lier le processus des fiches de rendement au cadre de gestion du rendement gouvernemental, lequel repose sur l'exercice qui s'étale du 1^{er} avril au 31 mars. Par conséquent, nos fiches de rendement sauront davantage responsabiliser les dirigeants des institutions à l'égard du rendement de leur organisation en matière d'accès à l'information et coïncideront avec le cycle d'examen du rendement qui est commun au gouvernement et au Parlement. Notre nouvelle approche à l'égard des fiches de rendement est plus équilibrée que la méthode antérieure et nous aidera à dresser un portrait plus complet du rendement des institutions choisies. Nous évaluerons les institutions en fonction d'un cadre visant à mettre les données d'avantage en perspective, ce qui contribuera à faire ressortir les points forts et les points faibles des institutions de même que les progrès réalisés au chapitre du respect de la Loi.

Nous avons intégré au processus du temps pour collaborer avec les institutions pendant la conduite des évaluations et nous permettrons à chaque institution de faire ses commentaires sur la version

Voici cinq éléments principaux du processus des fiches de rendement que nous mettrons en œuvre en 2008-2009 :

- Période d'examen : Nous mènerons notre évaluation en fonction de l'exercice financier et du cycle de planification fédéral.
- Choix des institutions : Nous choisirons les institutions évaluées en fonction de critères comme les résultats de l'exercice précédent, les tendances révélées par les plaintes que nous recevons et d'autres questions nous intéressant. Nous choisirons aussi au moins une institution ayant un bon rendement afin de relever les pratiques exemplaires.
- Évaluation : Au cours de cette année de transition, nous continuerons d'évaluer le rendement en fonction des présomptions de refus. Cependant, nous élargirons notre champ d'étude et examinerons les retards découlant de facteurs systémiques, comme le nombre croissant de consultations avec d'autres institutions et les niveaux supplémentaires d'approbation et leur incidence sur les retards.

préliminaire de notre rapport. De plus, nous publions les fiches de rendement avec des plans d'action et les réponses des institutions afin de fournir davantage qu'une simple note correspondant au respect des délais prévus pour le traitement des demandes d'accès, y compris des données liées au contexte qui aideront les institutions à comprendre les motifs sous-jacents à leur rendement, bon ou mauvais.

Avec ce nouveau processus, nous avons l'intention d'aborder les questions qui soulèvent des problèmes à l'échelle du régime d'accès à l'information dans son ensemble et de contribuer à son amélioration en faisant des recommandations et en proposant des pratiques exemplaires à toutes les institutions.

notre nouvelle approche à l'égard des fiches de rendement est plus équilibrée que la méthode antérieure et nous aidera à dresser un portrait plus complet du rendement des institutions choisies.

Nous avons recueilli des suggestions en vue du renforcement et de la rationalisation de nos processus d'instructions des plaintes auprès de nos employés, d'homologues provinciaux qui ont réglé des problèmes de même nature et d'une firme d'experts conseils spécialisée dans la gestion du rendement et l'évaluation des programmes. (Le rapport de la firme est affiché sur notre site Internet à l'adresse : http://www.infocom.gc.ca/publications/2008/pdf/final_report_jan_29_08_f.pdf).

Nous prévoyons aussi de rencontrer des représentants de plusieurs institutions fédérales qui sont récemment devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* afin de faire le point et d'obtenir leurs commentaires sur notre approche en matière de règlement des plaintes. Nous voulons aussi produire des outils et de l'information afin de guider les plaignants et les institutions dans le processus d'instruction des plaintes.

Renouvellement du processus de fiches de rendement

Chaque année, les institutions fédérales attendent avec impatience la parution des fiches de rendement annuelles du Commissariat à l'information, lesquelles décrivent la mesure dans laquelle les institutions se sont acquittées de leurs obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les demandeurs et les institutions examinent les fiches de rendement pour obtenir un point de vue exhaustif sur le rendement global des institutions en matière d'application de la *Loi*, au lieu des résultats particuliers que donne chaque enquête individuelle. L'honorable John Reid, ancien commissaire à l'information, a lancé les fiches de rendement il y a dix ans. L'introduction des fiches de rendement a entraîné une baisse considérable du nombre de plaintes relatives aux demandes d'accès déposées contre les institutions. Cependant, au cours des dernières années, le nombre de certains types de plaintes est de nouveau en hausse, ce qui nous a fait constater que nous devons améliorer les fiches de rendement afin d'aider davantage les institutions à respecter la *Loi*. À cette

- Parmi les principales recommandations de la firme, mentionnons :
- la création d'une unité de réception et de règlement rapide des plaintes qui assigne un ordre de priorité aux plaintes en fonction de critères clairs;
 - l'abandon des normes de service en vigueur parce qu'elles ne fonctionnent pas et l'élaboration d'objectifs de rendement interne pour la communication des échéanciers aux plaignants, en fonction de la nature et de la complexité de leur plainte;
 - redéfinition des plaintes figurant dans l'unité comme « jugée recevable par l'Unité de réception et de règlement rapide, mais n'étant pas encore assignée à un enquêteur »;
 - mise en œuvre d'une approche par portefeuille de sorte que les enquêteurs acquièrent l'expérience avec des institutions données.

En 2007-2008, quelque 70 institutions sont devenues assujetties à la Loi. Cela représente une augmentation de 37 p. 100 du nombre d'institutions assujetties à la Loi et porte le nombre total à plus de 250.

Stratégie d'élimination de l'arrière

1. Restructurer la Direction, Réglement des plaintes et respect de la Loi afin de réduire les bouchons aux niveaux de l'examen et de l'approbation des dossiers.
2. Combler les postes vacants et doter les nouveaux postes.
3. Déléguer certains pouvoirs d'approbation au directeur et aux chefs.

- Gestion et technologie de l'information : nous avons commencé à moderniser nos systèmes en fournissant à tous les employés des outils plus efficaces pour leur travail.
- Elaboration de politiques : nous avons commencé à renforcer nos capacités d'élaboration de politiques et de recherche internes afin de fournir notre point de vue au Parlement et aux institutions fédérales.

Rationalisation de notre processus d'instruction des plaintes

Au cours des dernières années, nous avons rapporté un arrière constant et persistant de dossiers en attente de traitement. La situation ne s'est pas améliorée en 2007-2008, malgré les efforts considérables que nous avons déployés pour réduire le nombre de plaintes en suspens. À la fin de l'exercice, presque 85 p. 100 de nos dossiers faisaient partie de l'arrière selon nos normes de service.

Quoi qu'il en soit, le commissaire s'est publiquement engagé à éliminer l'arrière de dossiers d'ici la fin de l'exercice 2009-2010 et la majorité des activités que nous avons menées à cet égard cette année nous donnent un très bon élan en vue de cet objectif. Particulièrement, nous avons dressé une liste de 11 mesures qui nous permettront de régler les plaintes plus efficacement et sans délai et de prendre des décisions plus rapidement et plus équitablement (voir l'encadré).

4. Traiter les dossiers les plus anciens en priorité.
5. Prêter main-forte aux enquêteurs en recourant à des employés occasionnels afin d'accélérer le parachèvement des enquêtes pour les dossiers les plus anciens.
6. Surveiller l'avancement des cas de plus près à l'intérieur et dans les institutions fédérales.
7. Revoir notre processus d'instruction des plaintes.
8. Évaluer les avantages d'une unité de réception et de règlements rapide des plaintes.
9. Revoir nos normes de service interne.
10. Donner des séances sur les pratiques exemplaires à l'intérieur et dans les milieux de l'accès à l'information.
11. Elaborer des outils et de l'information (p. ex., des formulaires, des listes de contrôle et des directives sur la procédure) afin d'aider les plaignants, les institutions fédérales et d'autres intervenants.

Andrea Neill
Commissaire adjointe



Faits saillants de la dernière année

L'augmentation du nombre d'institutions assujetties à la *Loi* a pour autre conséquence importante la gestion d'un plus grand nombre de plaintes. En fait, le nombre de plaintes a augmenté en 2007-2008 de plus de 80 p. 100 par rapport à l'an dernier (voir au Chapitre 3 les faits et chiffres se rapportant au nombre de plaintes reçues cette année). Nous apportons également une aide aux institutions qui font leurs premiers pas en ce qui concerne l'application de la *Loi* et le processus d'instruction des plaintes.

Pour commencer à aborder les grands défis qui se posaient à nous, nous avons obtenu des fonds supplémentaires afin de nous acquitter des obligations découlant de la *Loi fédérale sur la responsabilité* et d'établir et de maintenir une fonction de vérification interne, conformément aux exigences du Conseil du Trésor. Cette dernière mesure comprend l'élaboration d'un plan de vérification interne axé sur le risque et la création d'un comité de vérification indépendant constitué de membres de l'extérieur du Commissariat et de la fonction publique.

Nous avons également reçu des fonds pour la conduite d'un examen approfondi de nos opérations et de notre budget (que l'on appelle « révision des services votés »). Pour de plus amples renseignements à ce sujet, voir le Chapitre 7. Au-delà de ces tâches, nous avons consacré des efforts considérables à la mise en valeur de notre capacité organisationnelle et à l'élaboration de nos fonctions de base. Voici quelques exemples de ce qui a été fait en 2007-2008 :

- **Dotation** : nous avons recruté de nouveaux employés pour nous aider dans nos enquêtes.
- **Communications** : nous avons adopté une approche proactive afin de communiquer plus clairement, plus ouvertement et plus efficacement avec tous nos intervenants et avons pris des mesures initiales en vue de la création d'un service des communications.

La présence d'un nouveau commissaire à l'information et un engagement renouvelé à l'égard du rôle et des fonctions du Commissariat ont engendré une activité considérable en 2007-2008 afin d'engager le Commissariat dans une nouvelle direction.

Sans exagérer, on pourrait dire qu'il y a un an le Commissariat était dans une situation telle que sa capacité à fournir des services aux parlementaires, aux institutions fédérales et aux Canadiens et Canadiennes était grandement compromise. Un certain nombre de facteurs étaient en cause, dont des processus d'enquête lourds, des effectifs insuffisants, une technologie désuète, de même que des communications, une fonction d'élaboration des politiques et un soutien administratif limités.

L'incidence de la *Loi fédérale sur la responsabilité* et des modifications à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en découlant a aussi été considérable et nécessitait l'obtention de fonds supplémentaires.

En 2007-2008, quelque 70 institutions, dont des sociétés d'État comme la Société Radio Canada et la Société canadienne des postes, et leurs filiales en propriété exclusive et diverses fondations et organisations, comme la Commission canadienne du blé, sont devenues assujetties à la *Loi*. Cela représente une augmentation de 37 p. 100 du nombre d'institutions assujetties à la *Loi* et porte le nombre total à plus de 250.

Le Commissariat a l'information figurait parmi ce groupe d'institutions. Ce nouveau statut nous a obligé à instaurer un processus efficace d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (voir le Chapitre 2). Dans le cadre du processus, nous avons nommé un commissaire à l'information ad hoc chargé d'instruire les plaintes relatives à l'accès à l'information déposées contre nous (voir à l'Annexe 1 le rapport annuel du commissaire ad hoc).

Faits saillants de
la dernière année



Le **Chapitre 1** décrit en détail un bon nombre des initiatives que nous avons menées pendant l'exercice. Le **Chapitre 2** fait état du travail que nous avons accompli pour respecter la *Loi sur l'accès à l'information*. Particulièrement, en raison de nos nouvelles responsabilités, il nous a fallu trouver un commissaire ad hoc indépendant chargé de mener enquête à l'égard des plaintes déposées contre nous, étant donné que c'est là un rôle que le Commissariat ne pouvait et, manifestement, ne devait pas assumer lui-même. L'**Annexe A** contient le rapport de l'honorable Peter de C. Cory, juge à la retraite de la Cour suprême du Canada et commissaire ad hoc indépendant, qui décrit sa première année à ce poste.

Cette année, nous avons fermé 1 381 enquêtes sur la façon dont diverses institutions fédérales ont traité des demandes d'accès. Le **Chapitre 3** fait état de faits et de chiffres clés concernant notre charge de travail au cours de l'exercice.

Le **Chapitre 4** contient des analyses instructives de certaines de ces enquêtes. Les enquêtes choisies donnent des renseignements précieux sur le travail mené par le Commissariat et notre approche en matière de résolution des plaintes ainsi que les enseignements tirés par toutes les parties à une plainte.

Le **Chapitre 5** passe en revue des décisions judiciaires clés liées à l'accès à l'information en 2007-2008.

Le **Chapitre 6** souligne les activités législatives intervenues pendant l'année qui ont un effet sur nos opérations.

Le **Chapitre 7** présente certaines des tâches qui attendent le Commissariat au cours du prochain exercice, y compris l'examen de nos opérations et des fonds qui nous sont accordés, la célébration du 25^e anniversaire de la *Loi sur l'accès à l'information* et la Semaine du droit de savoir au Canada.

Trois annexes complètent le rapport, la première étant le rapport annuel du commissaire à l'information ad hoc, comme il est indiqué plus haut. L'**Annexe 2** fournit des détails sur les dossiers judiciaires en cours et l'**Annexe 3** fait état des modifications apportées et proposées à la *Loi* et à d'autres lois.

Introduction : Une nouvelle direction

Le présent rapport annuel fait état des événements intervenus au cours d'une année très remplie au Commissariat à l'information.

Nos activités découlaient d'une volonté réelle de faire en sorte que le régime d'accès à l'information du Canada fonctionne le plus efficacement possible et d'instaurer une culture d'ouverture et de transparence dans l'administration fédérale, pour

Nous avons très vite constaté que nous devions adopter une nouvelle direction et améliorer considérablement nos opérations.

L'entrée en vigueur de la *Loi fédérale sur la responsabilité* est venue compliquer la situation. En vertu de la nouvelle loi, quelque 70 institutions sont devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*. L'une de ces institutions est le Commissariat à l'information. Cette mesure a eu un certain nombre de conséquences pour nous, dont n'était pas la moindre, la nécessité de créer un bureau d'accès à l'information,

Les Canadiens et les Canadiennes, les parlementaires et les institutions fédérales.

Au cours du premier exercice complet sous la direction du nouveau commissaire, le Commissariat a fait le point sur l'état de l'accès à l'information au Canada. Nous avons cherché la meilleure façon pour le Commissariat de sensibiliser la population à l'importance de l'accès à l'information et de s'acquitter de sa mission, confiée par la loi, consistant à faire enquête à l'égard des plaintes relatives au traitement des demandes d'accès dans l'administration fédérale.

comme en ont la plupart des autres organisations fédérales depuis des années. C'était un territoire inconnu pour nous, mais qui nous amène à prendre davantage conscience des défis qui se posent aux institutions fédérales lorsqu'il s'agit de s'acquitter de leurs obligations en matière d'accès à l'information. Voilà qui nous aidera considérablement dans l'avenir.

En surplus, nous avons fait face aux défis occasionnés par les progrès technologiques, dont le nombre accru de données et de documents disponibles, l'utilisation et l'emmagasinement croissants des données électroniques et les difficultés inhérentes au traitement des demandes d'accès et à l'instruction des plaintes concernant des données électroniques.

Manifestement, ces défis nécessitaient l'adoption d'une nouvelle approche. Le présent rapport énonce en détail les efforts que nous avons déployés pour relever ces défis et nous engager dans notre nouvelle direction.

Nous avons très vite constaté que nous devions adopter une nouvelle direction et améliorer considérablement nos opérations. Particulièrement, nous avons jugé nécessaire d'apporter des changements à la structure du Commissariat, aux fonds qui nous sont attribués, aux processus que nous appliquons, à la technologie que nous utilisons et au complètement d'emplois nécessaires dans tous les secteurs de l'organisation (du point de vue du nombre et du rôle assumé) de sorte que nous

respections nos normes de service pour les Canadiens et les Canadiennes.

À propos des plaintes

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, toute personne qui fait une demande d'accès à une institution fédérale et qui n'est pas satisfait de la réponse qu'elle a reçue a le droit de porter plainte auprès du Commissariat.

Le temps qu'il faut à une institution pour traiter une demande représente un motif fréquent de plainte. Les institutions fédérales ont 30 jours pour traiter une demande, mais peuvent proroger ce délai pour un certain nombre de raisons, par exemple, lorsqu'elles doivent chercher un grand nombre de documents, consulter d'autres institutions fédérales ou aviser des tiers, et elles doivent aviser les demandeurs des prorogations à l'interieur du délai initial de 30 jours. Les demandeurs peuvent aussi porter plainte à l'égard de cet avis ou de la durée des prorogations ou encore parce qu'ils estiment que, de façon générale, le processus prend trop de temps.

- les documents qui ne sont pas remis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou les délais de traduction déraisonnables;
- les problèmes rencontrés avec le guide *InfoSource* ou les bulletins périodiques que le Secrétaire du Conseil du Trésor diffuse pour aider le public à se prévaloir de la *Loi*;
- les autres types de problèmes se rapportant au dépôt d'une demande ou à l'accès aux documents.

En vertu de la *Loi*, nous devons mener enquête à l'égard de toutes les plaintes que nous recevons, et les enquêtes doivent être approfondies, impartiales et menées en privé. Même si la *Loi* ne prévoit pas de délais pour le paracheèvement des enquêtes, nous nous efforçons de mener celles-ci le plus rapidement possible. Habituellement, il nous faut de 6 à 12 mois pour la conduite d'une enquête relative à une plainte administrative, tandis que l'enquête relative à une plainte concernant un refus de communication a tendance à être plus complexe ou à viser un plus grand nombre de documents et, par conséquent, à demander davantage de temps.

Le commissaire est investi de vastes pouvoirs d'enquête, ce qui représente pour les institutions un véritable incitatif à respecter la *Loi* et les droits des demandeurs. Cependant, il ne peut pas ordonner le règlement d'une plainte de telle ou telle façon et doit plutôt faire appel à la persuasion pour disposer des différends, ou avec le consentement du plaignant, déferer l'affaire à la Cour fédérale du Canada lorsqu'une institution n'a pas donné suite à sa recommandation de communiquer l'information.

Le Chapitre 3 contient davantage d'information sur les types de plaintes que nous recevons et les catégories de conclusions qui découlent de nos enquêtes.

- les droits qui sont réclamés aux demandeurs pour l'information demandée en sus des frais de demande initiaux de 5 \$;

Les autres types de plaintes sont :

qui souvent donne lieu à des plaintes.

Les plaintes portent aussi sur l'information que les institutions choisissent de communiquer ou de soustraire à la communication. Les institutions peuvent invoquer des exceptions spécifiques et limitées, après avoir mis soigneusement en équilibre, d'une part, le droit à l'information et, d'autre part, la nécessité de protéger des intérêts comme la vie privée des particuliers, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à une bonne élaboration de politiques. Il existe aussi des types d'information, comme les documents confidentiels du Cabinet, qui sont exclus en vertu de la *Loi* et que, par conséquent, les institutions ne peuvent pas communiquer. Ces exceptions et exclusions permettent aux institutions de soustraire l'information à la communication, ce qui souvent donne lieu à des plaintes.

À propos du Commissariat

Qui nous sommes

Le commissaire à l'information est un haut fonctionnaire du Parlement et un ombudsman, nommé par le Parlement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, loi régissant l'accès à l'information au Canada. Le commissaire enquête sur les plaintes déposées par les particuliers et les organisations qui estiment que les institutions fédérales n'ont pas respecté leurs droits conférés par la *Loi*. Le commissaire fait aussi la promotion de l'accès à l'information au Canada de même que de la transparence gouvernementale.

Robert Marleau, quatrième commissaire à l'information du Canada, a commencé son mandat le 1^{er} février 2007. Avant d'accéder à ce poste, il a travaillé pendant 31 ans au Parlement, dont 13 à titre de greffier de la Chambre des communes. Il a aussi occupé le poste de commissaire à la protection de la vie privée par intérim en 2003.

M. Marleau est secondé dans ses fonctions par le Commissariat à l'information, organisme gouvernemental indépendant mis sur pied en 1983 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour instruire les plaintes émanant du public concernant l'accès à l'information gouvernementale. Le Commissariat compte quatre directions :

- La Direction, Règlement des plaintes et respect de la *Loi*, qui mène des enquêtes et des activités de règlement des différends en vue de la résolution des plaintes.
- La Direction, Politique, communications et opérations, qui suit le rendement des institutions fédérales en vertu de la *Loi*, assure les orientations stratégiques au Commissariat, dirige les relations externes du Commissariat avec le public, le gouvernement et le Parlement et fournit un leadership stratégique et institutionnel dans les domaines de la gestion financière, de la vérification interne et de la gestion de l'information.

Ce que nous faisons

- La Direction des services juridiques, qui représente le commissaire dans les dossiers judiciaires et offre des conseils juridiques aux administratives.
- La Direction des ressources humaines, qui supervise tous les aspects de la gestion des ressources humaines et offre des conseils aux gestionnaires et aux employés sur les questions concernant les ressources humaines.

Nous **enquêtons** sur les plaintes concernant la façon dont les institutions fédérales traitent les demandes d'accès. Nous enquêtons avec rigueur et équité sur les plaintes déposées contre les institutions fédérales et avons recours à la médiation et la persuasion pour les régler. Nous déférons à la Cour fédérale du Canada les affaires qui soulèvent d'importants principes de droit ou d'interprétation juridique.

Nous **faisons la promotion** du droit des Canadiens et des Canadiennes d'accéder à l'information gouvernementale et **préconisons** un plus grand accès à l'information et la transparence gouvernementale. Nous encourageons les institutions fédérales à communiquer l'information couramment et à respecter les droits des Canadiens et des Canadiennes à demander et obtenir l'information, au nom de la transparence et de la reddition de comptes.

Nous favorisons activement un plus grand accès à l'information au Canada par des initiatives ciblées, comme la Semaine du droit de savoir et un dialogue constant avec les Canadiens et les Canadiennes, le Parlement et les institutions fédérales.

UNE NOUVELLE DIRECTION

Les problèmes que nous avons connus et qui justifient l'adoption de cette nouvelle direction étaient considérables. Le Commissariat à l'information a dû subir de profonds changements institutionnels afin d'aborder les faiblesses internes qui

J'ai commencé à engager le Commissariat dans une nouvelle direction, direction qui englobe une nouvelle approche à l'égard de nos activités et repose sur l'élaboration de politiques solides, des communications actives et un service aux clients de haut niveau.

À la veille du 25^e anniversaire de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'accès à l'information suscite plus que jamais des discussions dans les médias, dans les couloirs du Parlement et de la fonction publique et même dans les salons.

Voilà qui me réjouit à titre de commissaire à l'information. Il est essentiel que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes reconnaissent qu'il est important de parler d'accès à l'information et de donner à la question une forte résonance. L'accès à l'information est un symbole de la démocratie qui nous est tous cher. Pendant ma première année au poste de commissaire à l'information, j'ai saisi toutes les occasions qui s'offraient à moi pour transmettre ce message.

La promotion d'une culture d'ouverture dans l'administration fédérale nécessite une approche faisant appel à toute la sphère d'influence qui s'offre à un ombudsman pour susciter des changements constructifs et accroître la transparence dans l'administration publique. Je prends mon rôle d'ombudsman au sérieux et je vois celui-ci comme la manifestation concrète de la fonction de commissaire à l'information. En particulier, je tiens à promouvoir vigoureusement l'obligation faite à toutes les institutions fédérales de prêter assistance par tous les moyens possibles aux particuliers et aux organisations qui leur demandent de l'information afin qu'ils l'obtiennent.

Au cours de la première année de mon mandat, j'ai commencé à engager le Commissariat dans une nouvelle direction, direction qui englobe une nouvelle approche à l'égard de nos activités et repose sur l'élaboration de politiques solides, des communications actives et d'un service aux clients de haut niveau.

limitaient considérablement sa capacité à mener ses fonctions et assumer de nouvelles obligations découlant de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Les activités dont il est fait état dans le présent rapport annulé démontrent comment mes idées se sont concrétisées au cours de ma première année à ce poste.

Mes trois distingués prédécesseurs – Inger Hansen, John Grace et l'honorable John Reid – ont veillé à la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès à l'information* avec discernement, dévouement et professionnalisme. Le moment est venu, en ce 25^e anniversaire, d'évaluer le bien-fondé de la *Loi*. Étant donné que certains des problèmes qu'ont connus ces commissaires persistent, il est important d'évaluer la façon dont les dispositions législatives ont évolué au fil des ans pour envisager l'aventure et un régime d'accès à l'information renforcé au Canada.

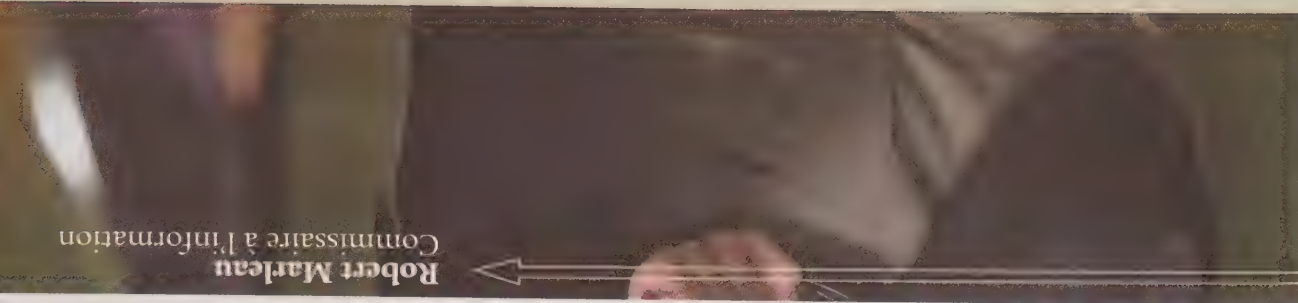
Je recommande la lecture du présent rapport annuel à quiconque veut savoir ce que le quatrième commissaire à l'information du Canada a fait à ce jour pour remplir son objectif le plus important, qui est de veiller à ce que le régime d'accès à l'information fonctionne au mieux des intérêts des Canadiens et des Canadiennes. Le rapport jette les bases de ce que j'envisage réaliser au cours de mon mandat.

Nous avons réalisé au cours de ma première année des progrès considérables pour renforcer notre capacité à offrir nos services. Je sais que, à mesure que nous continuons de développer les fonctions de base du Commissariat, je pourrai compter sur l'appui d'employés dévoués et assidus.

Message du commissaire



Robert Marleau
Commissaire à l'information



UNE NOUVELLE DIRECTION

18446

Le présent rapport est dédié, avec gratitude, à Sharon Nadeau, directrice générale par intérim des Enquêtes et des examens, qui a travaillé au Commissariat à l'information depuis sa création. Collègue dévouée et respectée, elle a joué un rôle déterminant dans la préparation du rapport annuel du Commissariat pendant de nombreuses années.

Le Commissariat à l'information du Canada
Place de Ville, Tour 18, 7^e étage
112, rue King
Ottawa ON K1A 1H3

Tél. : 613-995-2410

Sans frais : 1-800-267-0941

Téléc. : 613-947-0388

Téléc. : 613-947-7294

Courriel : general@info.gc.ca

Site Internet : www.info.gc.ca

© Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2008

N. cat. : IP1-2008

ISBN 978-0-662-05660-7



IMPRIME SUR DU PAPIER CONTENANT PLUS DE 10 % DE FIBRES RECYCLÉES POSTCONSOMMATION.

UNE NOUVELLE DIRECTION

07-08
RAPPORT ANNUEL

Commission
d'information
du Canada

Commission
d'information
du Canada



